

## Projekt badawczy CBA

---

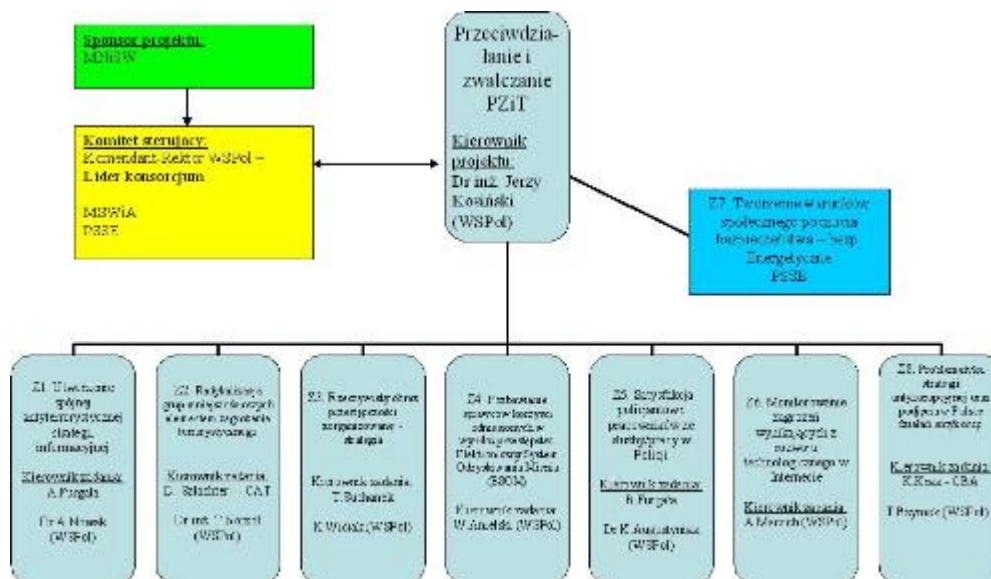
### Problematyka strategii antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych 2009-2011

Centralne Biuro Antykorupcyjne uczestniczyło w 2 - letnim projekcie badawczym *Problematyka strategii antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych*, stanowiącym jeden z ośmiu komponentów w ramach projektu *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno - gospodarczego, Nr O R00 0040 07*. Inicjatywa realizowana jest w ramach VII Konkursu projektów badawczo - rozwojowych z obszaru „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”. Środki na finansowanie projektu pochodzą z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego i zostały przyznane na mocy umowy tegoż Ministerstwa z Partnerami Konsorcjum naukowo - przemysłowego, tj. Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie oraz Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną.

Biuro uczestniczy w przedmiotowym przedsięwzięciu na podstawie *Porozumienia Szefa CBA oraz Komendanta - Rektora WSPol*, podpisanego w dniu 28 sierpnia 2009 roku. W związku z *Porozumieniem*, na mocy *Decyzji nr 92 Szefa CBA z dnia 27 października 2009 roku w sprawie powołania zespołu realizującego Projekt Nr O R00 0040 07*, Kierownikiem Zadania został Dyrektor Zarządu Analiz i Ewidencji CBA (aktualnie Dyrektor Departamentu Analiz) - *P. Krzysztof Krak*.

Podstawowym celem projektu *Problematyka strategii antykorupcyjnej (...)* jest wypracowanie spójnej, przemyślanej koncepcji nowej rządowej Strategii Antykorupcyjnej dla Polski, z uwzględnieniem dotychczas podejmowanych działań, poprzez wszechstronne badania i analizy, ukierunkowane na zdiagnozowanie aktualnych uwarunkowań organizacyjno - prawnych, społeczno - kulturowych itd., po zalecenia formułowane w tym zakresie przez różnorodne organizacje, grupy zawodowe i eksperckie. Finalnie, realizacja przedmiotowego zadania ma być kompleksem różnorodnych działań, mających doprowadzić do stworzenia projektu Strategii, ukierunkowanego na wsparcie inicjatywy rządowej w tym obszarze. Warto podkreślić, iż Strategia rozumiana jest jako swego rodzaju narzędzie, nie zaś jedynie dokument, mający ograniczone przełożenie na praktykę i, co najistotniejsze, efektywność podejmowanych działań.

Struktura projektu *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno - gospodarczego*



[Tekstowa wersja schematu](#)

Centralne Biuro Antykorupcyjne opracowało *Harmonogram Wykonania Zadania*, stanowiący *Załącznik nr 1 do Porozumienia*. W toku prac przyjęto założenie, iż większa część prac zostanie zlecona przez Biuro uznanym autorytetom z różnych dziedzin wiedzy, mając na względzie następujące przesłanki:

1. profesjonalizację działań,
2. pełne wydatkowanie przyznanych środków finansowych - przedstawiciele CBA, w odróżnieniu od funkcjonariuszy i pracowników innych instytucji, uczestniczą w przedsięwzięciu nieodpłatnie, stąd część środków przeznaczona na wynagrodzenia pozostałaby niewykorzystana,
3. brak podstaw do niemerytorycznej krytyki Biura.

W ww. *Harmonogramie wykonania Zadania* wskazano następujące zadania cząstkowe:

| Numer Zadania | Tytuł zadania   |
|---------------|---|
| 106.          | Zdefiniowanie pojęcia „strategia antykorupcyjna”  |
| 107.          | Audyt z realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji - Strategia Antykorupcyjna za lata 2002-2009 |

- |      |  |
|------|--|
| 108. | Zakup aparatury i sprzętu łącznie z oprogramowaniem  |
| 109. | Wykonanie badań kryminologicznych dotyczących wykrytych i osądzonych przestępstw korupcyjnych oraz ich sprawców z uwzględnieniem sankcji karnych |
| 110. | Udział w szkoleniach   |
| 111. | Organizacja spotkań roboczych, wizyt studyjnych, delegacji, udział w konferencjach   |
| 112. | Analiza orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych, jako sygnalizacji zachowań korupcyjnych   |
| 113. | Wprowadzenie badań porównawczych nad polityką antykorupcyjną   |
| 114. | Prowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego opisu zjawiska korupcji   |
| 115. | Przeprowadzenie badań społecznych na temat zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo  |
| 116. | Przeprowadzenie badań zmierzających do oceny systemu prawnego pod kątem jego skuteczności w zakresie penalizacji zachowań korupcyjnych           |
| 117. | Opracowanie dokumentu na temat stanu korupcji w Polsce - Mapa Korupcji za lata 2004 - 2009   |
| 118. | Opracowanie metodyki monitoringu prawodawstwa w Polsce pod względem zagrożenia zachowaniami korupcyjnymi   |
| 119. | Opracowanie jednolitego systemu prawa antykorupcyjnego   |
| 120. | Wypracowanie „dobrych praktyk” postępowania dla osób zajmujących funkcje publiczne oraz propagowanie etycznych wzorców postępowania              |
| 121. | Opracowanie systemu szkoleń rozwijających umiejętności rozpoznawania zachowań korupcyjnych   |
| 122. | Aktualizacja rozpoznania najbardziej zagrożonych korupcją sfer działania publicznego i gospodarczego   |
| 123. | Opracowanie koncepcji szacowania kosztów społecznych i ekonomicznych zachowań korupcyjnych w Polsce  |

## Opis projektu przedłożony Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego

### 1. Cel Zadania:

1. Zdefiniowanie pojęcia „strategia antykorupcyjna”;
2. Stworzenie modelu efektywnej sankcji karnej dla sprawców przestępstw korupcyjnych;
3. Ujednolicenie statystycznego opisu przestępczości korupcyjnej;
4. Analiza obowiązującego stanu prawnego w Polsce pod względem zagrożenia zachowaniami korupcyjnymi;
5. Opracowanie dokumentu na temat stanu korupcji w Polsce - Mapa Korupcji za lata 2004-2009;
6. Podniesienie świadomości antykorupcyjnej adresatów strategii;
7. Upowszechnienie przeprowadzonych w ramach projektu wyników badań na temat korupcji oraz społecznego zagrożenia korupcją;
8. Upowszechnienie programu edukacyjnego na platformie [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl).

Charakterystyka formy wyniku końcowego:

1. Opracowanie instytucjonalnej Strategii Antykorupcyjnej i wdrożenie jej założeń;
2. Wdrożenie programu edukacyjnego upowszechniającego założenia Strategii Antykorupcyjnej.

## 2. Opis badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych objętych projektem:

1) krótka charakterystyka niezbędnych do wykonania zadań, z uwzględnieniem przyjętej metodyki i stanu wiedzy w tematyce objętej projektem:

1. Przeprowadzenie badań społecznych na temat zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo;
2. Wykonanie badań kryminologicznych dotyczących wykrytych i osądzonych przestępstw korupcyjnych oraz ich sprawców z uwzględnieniem sankcji karnych;
3. Przeprowadzenie badań zmierzających do oceny systemu prawnego pod kątem jego skuteczności w zakresie penalizacji zachowań korupcyjnych;
4. Przeprowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego opisu zjawiska korupcji;
5. Opracowanie dokumentu na temat stanu korupcji w Polsce - Mapa Korupcji za lata 2004 - 2009;
6. Analiza orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych, jako sygnalizacji zachowań korupcyjnych;
7. Opracowanie metodyki monitoringu prawodawstwa w Polsce pod względem zagrożenia zachowaniami korupcyjnymi;
8. Opracowanie jednolitego systemu prawa antykorupcyjnego;
9. Wypracowanie „dobrych praktyk” postępowania dla osób zajmujących funkcje publiczne oraz propagowanie etycznych wzorców postępowania;
10. Opracowanie systemu szkoleń rozwijających umiejętności rozpoznawania zachowań korupcyjnych;
11. Aktualizacja rozpoznania najbardziej zagrożonych korupcją sfer działania publicznego i gospodarczego;
12. Opracowanie koncepcji szacowania kosztów społecznych i ekonomicznych zachowań korupcyjnych w Polsce;
13. Wprowadzenie badań porównawczych nad polityką antykorupcyjną;
14. Audyt z realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji - Strategia Antykorupcyjna za lata 2002 - 2009;
15. Nawiązanie oraz kontynuacja współpracy, a także wymiana doświadczeń z organizacjami międzynarodowymi (Interpol, Europol, EPAC, OLAF) i krajowymi, w obszarze zwalczania, zapobiegania i wykrywania zjawiska korupcji.

2) określenie udziału prac badawczych z obszaru zaawansowanych technologii:

Podczas realizacji projektu będą stosowane zaawansowane narzędzia analityczne oraz dostępne technologie w zakresie wykrywania, zapobiegania i przeciwdziałania korupcji.

3) ocena szans na osiągnięcie założonego celu, ocena istniejącego ryzyka:

Istnieje wysokie prawdopodobieństwo realizacji wszystkich celów projektu ze względu na właściwy dobór metod i narzędzi badawczych oraz dostępność informacji stanowiących przedmiot badań, jak i doświadczenie zdobyte wcześniej przez pracowników instytucji realizującej projekt. Na potrzeby projektu powołany zostanie zespół ekspertów, w skład którego wejdą przedstawiciele nauk prawnych, socjologicznych i psychologicznych, dostarczający niezbędnych wyników do opracowania Strategii Antykorupcyjnej. Na czas realizacji przedsięwzięcia oddelegowani zostaną pracownicy posiadający specjalistyczną wiedzę merytoryczną z zakresu prezentowanych dyscyplin.

W trakcie prac nad projektem potencjalną trudnością może być uzyskanie jednolitych informacji ze względu na odmienne metody opracowywania danych statystycznych zjawiska korupcji. Dodatkowym zagrożeniem dla realizacji projektu może być innowacyjność niektórych zaproponowanych badań.

3. Opis spodziewanych efektów oraz informacje o przewidywanym wdrożeniu wyników badań:

1) porównanie planowanego wyniku końcowego do obecnie stosowanych rozwiązań w odniesieniu do norm międzynarodowych oraz analogicznych rozwiązań polskich i zagranicznych, dotyczy zwłaszcza państw Unii Europejskiej;

Założeniem Strategii Antykorupcyjnej na lata 2010 - 2014 ma być przedstawienie dotychczasowego stanu realizacji działań antykorupcyjnych podejmowanych przez agendy rządowe oraz inne instytucje i organizacje w poprzednich latach, wskazanie kierunków realizacji zmian legislacyjnych, organizacyjnych oraz edukacyjno-informacyjnych w obszarze korupcji.

Realizacja strategii powinna skutkować obniżeniem poziomu przestępczości korupcyjnej, wzrostem świadomości społecznej w zakresie przedmiotowego problemu, podwyższeniem standardów etycznych oraz poszerzeniem wiedzy na temat tego zjawiska w płaszczyźnie prawnej i społecznej.

2) informacja o powiązaniu projektu z regionalną strategią innowacyjną, krajowymi programami ramowymi lub programami rozwoju województw;

Strategia Antykorupcyjna na lata 2010 - 2014 w założeniu będzie kontynuacją idei sformułowanej w poprzednich dokumentach rządowych.

3) określenie, czy zrealizowanie projektu przyczyni się do powstania przedsiębiorstw innowacyjnych, firm spinoff, itp;

Zrealizowanie projektu doprowadzi do podniesienia standardów stosowania prawa i ograniczenia

szarej strefy, co w konsekwencji wpłynie na poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego bezpośrednio oddziałującego na powstawanie i działalność przedsiębiorstw innowacyjnych.

4) charakterystyka oczekiwanych wymiernych lub niewymiernych efektów, jakie może przynieść wdrożenie wyników projektu do praktyki gospodarczej lub społecznej;

Strategia Antykorupcyjna planowana jest jako dokument rządowy, przyjęty przez Radę Ministrów, zobowiązujący wskazane podmioty władzy publicznej do zachowania standardów stosowania prawa. Zachowanie tych standardów będzie gwarantowało bezpieczeństwo prawne podmiotów gospodarczych na styku z administracją publiczną.

5) charakterystyka potencjalnych odbiorców zainteresowanych wdrożeniem wyników - czy wdrożenie przyczyni się do rozwoju i wzrostu konkurencyjności jednego przedsiębiorstwa, kilku przedsiębiorstw, danej branży;

Wdrożenie Strategii Antykorupcyjnej w sposób istotny przyczyni się do rozwoju i wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw z uwagi na wprowadzenie jasnych i przejrzystych standardów zachowania władzy publicznej wobec przedsiębiorców. Strategia adresowana będzie do wszystkich organów władzy publicznej stosujących prawo wobec podmiotów wykonujących działalność gospodarczą.

6) określenie przewidywanego wpływu wdrożenia na stan środowiska naturalnego, bezpieczeństwa publicznego, tworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

Realizacja projektu przyczyni się w poważnym stopniu do ochrony wyżej wskazanych wartości poprzez podniesienie standardów wydawania aktów władczych administracji publicznej w tym zakresie.

## Dzieła opracowane w ramach projektu badawczego

Merytorycznie i organizacyjnie za całość zadania Problematyka strategii antykorupcyjnej (...) odpowiada CBA. Dotychczas, w ramach zaplanowanych zadań, opracowano różnorodne analizy i rekomendacje, pogrupowane w następujące obszary tematyczne:

### I. Rozwiązania unijne i krajowe

mgr Marcin Szulik, Uniwersytet Śląski w Katowicach - [Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego \(pdf 375 KB\)](#).

dr Anna Wierzbica, Uniwersytet Śląski w Katowicach - [Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych \(pdf 1,5 MB\)](#).

kom. Tomasz Bzymek, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie - [Analiza obowiązujących przepisów prawnych regulujących obszary życia społeczno-gospodarczego szczególnie zagrożonych korupcją, w tym analiza porównawcza ze szczególnym akcentem położonym na kodyfikacje karne 1932, 1969 oraz 1997 r \(pdf 407 KB\).](#)

prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, dr Anna Wierzbica - [Analiza orzecznictwa sądowego pod kątem interpretacji przepisów antykorupcyjnych \(pdf 447 KB\).](#)

kom. Jacek Bil, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie - [Badania porównawcze nad polityką antykorupcyjną \(pdf 447 KB\).](#)

## II. Rozwiązania systemowe

dr Marek Mączyński, Uniwersytet Jagielloński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna - [Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne \(pdf 699 KB\).](#)

dr Stefan Płażek, Uniwersytet Jagielloński, adwokat - [Wymóg niekaralności publicznej – treść i zakres podmiotowy zakazu, propozycje systemu jego rzeczywistego postrzegania, w tym również bieżące monitorowanie \(pdf 190 KB\).](#)

kom. Tomasz Bzymek, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie - [Przeprowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo \(pdf 279 KB\).](#)

kom. Tomasz Bzymek, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie - [Recenzja raportu Mapa korupcji za lata 2004-2009 \(pdf 404 KB\).](#)

prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, dr Renata Cybulska, Uniwersytet Śląski w Katowicach - [Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym \(pdf 437 KB\).](#)

dr Grzegorz Makowski, Instytut Spraw Publicznych oraz Maciej Dudkiewicz - [Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości \(pdf 1,1 MB\).](#)

prof. Bogdan Dolnicki, dr Anna Wierzbica, Uniwersytet Śląsk - [Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych \(pdf 328 KB\).](#)

## III. Skuteczność państwa w walce z korupcją

prof. dr hab. Andrzej Siemaszko, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości - Społeczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce.

Juliusz Gałkowski, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, dr Jarosław Zbieranek, dr Grzegorz Makowski, Instytut Spraw Publicznych - Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002-2009.

kom. Jacek Bil, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie - [Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji \(pdf 323 KB\).](#)

kom. Jacek Bil, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie - Wykonanie badań kryminologicznych dotyczących wykrytych i osądzonych przestępstw korupcyjnych oraz ich sprawców z uwzględnieniem sankcji karnych.

dr Radosław Sojak, Maciej Gurtowski, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu - [Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych \(pdf 1,1 MB\)](#).

#### IV. Sprawozdania

##### 1. BSI Management, PBSG - ze szkoleń:

Zarządzanie ryzykiem w zakresie wyboru i stosowania narzędzi, technik i dobrych praktyk dotyczących identyfikacji, analizy oraz oceny działań podejmowanych w ramach przeciwdziałania korupcji;

Projektowanie i budowa systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

##### 2. SANDURO GROUP - ze szkolenia:

Uniwersalne narzędzia przeciwdziałania korupcji w organizacjach w odniesieniu do Systemu Przeciwdziałania Korupcji SPK-2010.

##### 3. Organizacja spotkań roboczych, wizyt studyjnych, delegacji, udział w konferencjach:

seminarium w Moskwie (11-12 marca 2010 r.),

konferencja w Londynie (17-19 kwietnia 2010 r.).