

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

Finalna metodyka antykorupcyjnej analizy aktów prawnych

Metodyka antykorupcyjnej analizy aktów prawnych składa się z następujących etapów:

Etap 1: Analiza aktu prawnego/projektu pod kątem zagrożeń korupcyjnych - wypełnienie punktów 1-4, w tym tabeli 1. w zakresie opisu ustaleń.

Etap 2: Określenie prawdopodobieństwa i skutków (na podstawie tabeli 2. i 3.) oraz wyliczenie Ryzyka Korupcji (na podstawie tabeli 4.) dla każdego z 5 analizowanych obszarów.

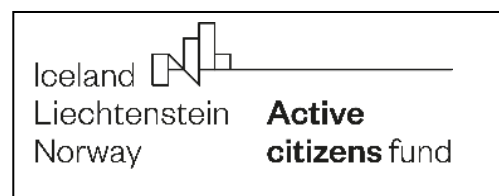
Etap 3: Wyliczenie sumarycznego Ryzyka Korupcji (RK) jako sumy poszczególnych ryzyk obszarowych, zgodnie ze wzorem określonym w punkcie 5. oraz jego końcowa ocena zgodnie z tabelą 5.

- 1. Nazwa aktu prawnego**
- 2. Cel wydania i jego uzasadnienie**
- 3. Podmiot przygotowujący akt prawny lub jego projekt/Wnioskodawca**
- 4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji* - ocena zagrożenia w poszczególnych dziedzinach**

Tabela 1. Obszary ryzyka

Analizowany obszar	Opis
1. Ryzyko dziedziny	Prawdopodobieństwo: skala 1-4 Skutek: skala 1-4 Ocena Ryzyka Korupcji: $RK_1 = P_1 * S_1$ (skala 1-16)
a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA	Opis ustaleń

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



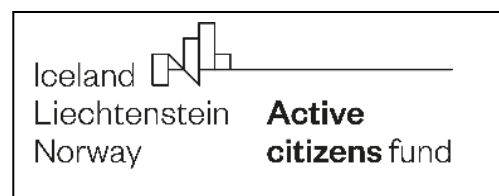
<p>„Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”: <i>-modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej)</i> <i>-informatyzacja administracji publicznej</i> <i>-wykorzystanie środków unijnych</i> <i>-sektor obronny</i> <i>-ochrona zdrowia</i> <i>-energetyka</i> <i>-ochrona środowiska</i> <i>-korupcja urzędnicza</i></p> <p>b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partykularność grup interesów</p>	
<p>2. Przebieg procesu legislacyjnego</p>	<p>Prawdopodobieństwo: skala 1-4 Skutek: skala 1-4 Ocena Ryzyka Korupcji: $RK_2 = P_2 * S_2$ (skala 1-16)</p>
<p>a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej</p> <p>b) opiniowanie pod względem zagrożeń korupcyjnych (przez osobę, dedykowaną strukturę, wyspecjalizowany organ antykorupcyjny oraz czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)</p> <p>c) czas wystarczający na możliwości opiniowania</p> <p>d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych</p> <p>e) stosowanie określonych zasad lobbingu</p> <p>f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne</p> <p>g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przez podmioty zobowiązane</p>	<p>Opis ustaleń</p>
<p>3. Wydatkowanie środków finansowych</p>	<p>Prawdopodobieństwo: skala 1-4 Skutek: skala 1-4 Ocena Ryzyka Korupcji: $RK_3 = P_3 * S_3$ (skala 1-16)</p>
<p>a) duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje</p>	<p>Opis ustaleń</p>

4. Wpływ na funkcjonowanie organów	Prawdopodobieństwo: skala 1-4 Skutek: skala 1-4 Ocena Ryzyka Korupcji: $RK_4 = P_4 * S_4$ (skala 1-16)
a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.	Opis ustaleń
5. Nadzór i pozostałe ryzyka	Prawdopodobieństwo: skala 1-4 Skutek: skala 1-4 Ocena Ryzyka Korupcji: $RK_5 = P_5 * S_5$ (skala 1-16)
a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy d) pozostałe ryzyka	Opis ustaleń

Tabela 2. Ocena **prawdopodobieństwa (P)**

Poziom	Prawdopodobieństwo	Charakterystyka
1	ZNIKOME	Czynnik nigdy nie miał miejsce w przeszłości lub istnieje uzasadnienie, że nie wystąpi w przyszłości: 1) brak omawianej dziedziny na liście zagrożeń korupcyjnych wg opracowania CBA, brak wyłączeń dziedzin spod działania aktu prawnego, 2) przejrzysty proces legislacyjny umożliwiający zapoznanie się opinii publicznej z projektem aktu prawnego, akt prawny zaopiniowany pod kątem zagrożeń korupcyjnych, brak zidentyfikowanych zagrożeń korupcyjnych w ramach zgłaszanych uwag i informacji medialnych, 3) brak wydatkowania środków finansowych, 4) organy mają odpowiednie kompetencje, brak uznaniowości przy wydawaniu decyzji, 5) wysoka odpowiedzialność organów, liczne mechanizmy kontroli, znikome prawdopodobieństwo wystąpienia innych ryzyk korupcyjnych.

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



2	MAŁO PRAWDOPODOBNE	<p>Czynnik nie miał miejsca w przeszłości, ale istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że wystąpi (będzie miał wpływ korupcyjny):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) brak omawianej dziedziny na liście zagrożeń korupcyjnych wg opracowania CBA, niewielkie wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego, 2) przejrzysty proces legislacyjny umożliwiający zapoznanie się opinii publicznej z projektem aktu prawnego, akt prawny zaopiniowany pod kątem zagrożeń korupcyjnych, zidentyfikowane nieliczne zagrożenia korupcyjne w ramach zgłaszanych uwag i informacji medialnych, 3) wydatkowanie niewielkich środków finansowych o jasno określonej wartości, 4) organy mają odpowiednie kompetencje, niewielka uznaniowość przy wydawaniu decyzji, 5) odpowiedzialność organów, istnienie mechanizmów kontroli, niewielkie prawdopodobieństwo wystąpienia innych ryzyk korupcyjnych.
3	PRAWDOPODOBNE	<p>Czynnik wystąpił w przeszłości lub jest duże prawdopodobieństwo jego wystąpienia w przyszłości (będzie miał wpływ korupcyjny):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) omawiana dziedzina jest na liście zagrożeń korupcyjnych wg opracowania CBA, występują pojedyncze wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego, 2) proces legislacyjny umożliwiający zapoznanie się opinii publicznej z projektem aktu prawnego w krótkim czasie, brak informacji, że akt prawny zaopiniowany był pod kątem zagrożeń korupcyjnych, zidentyfikowane liczne zagrożenia korupcyjne w ramach zgłaszanych uwag i informacji medialnych, 3) wydatkowanie dużych środków finansowych o jasno określonej wartości, 4) organy mają niewystarczające kompetencje, znaczna uznaniowość przy wydawaniu decyzji, 5) niewielka odpowiedzialność organów, istnienie niewystarczających mechanizmów kontroli, istnienie prawdopodobieństwa wystąpienia innych ryzyk korupcyjnych.
4	WYSOKIE	<p>Czynnik wielokrotnie miał miejsce w przeszłości lub istnieją uzasadnione obawy, że może wystąpić (będzie miał wpływ korupcyjny):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) omawiana dziedzina na liście zagrożeń korupcyjnych wg opracowania CBA, występują liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego,

		<p>2) proces legislacyjny nieumożliwiający zapoznania się opinii publicznej z projektem aktu prawnego, akt prawny nie był zaopiniowany pod kątem zagrożeń korupcyjnych, zidentyfikowane liczne zagrożenia korupcyjne w ramach zgłaszanych uwag i informacji medialnych lub brak zidentyfikowanych zagrożeń ze względu na bardzo szybki proces legislacyjny,</p> <p>3) wydatkowanie dużych środków finansowych o bliżej nie określonej wartości,</p> <p>4) organy mają nieodpowiednie kompetencje, duża uznaniowość przy wydawaniu decyzji,</p> <p>5) brak odpowiedzialności organów, brak mechanizmów kontroli, duże prawdopodobieństwo wystąpienia innych ryzyk korupcyjnych.</p>
--	--	--

Tabela 3. Ocena skutków (S)

POZIOM	NAZWA	Charakterystyka SKUTKÓW oddziaływania (S)
1	Brak	<p>Nie wpłynie na mechanizmy (działania) korupcyjne- Nie spowoduje skutków (kosztów) finansowych związanych z ryzykiem korupcji. Nie ma zagrożenia utraty reputacji, negatywnego odbioru społecznego.</p> <p>1) brak korzyści dla partykularnych grup interesów, 2) brak luk prawnych, przepisy jasno sformułowane i łatwe do wprowadzenia, 3) brak zagrożenia nieodpowiedniego wydatkowania środków finansowych, 4) brak negatywnego wpływu na działalność organów, 5) zapewniono odpowiedni nadzór nad wykonywanym aktem prawnym, brak skutków innych ryzyk korupcyjnych.</p>
2	Mały	<p>W niewielkim stopniu może wpłynąć na mechanizmy (działania) korupcyjne- Może w niewielkim stopniu powodować ryzyko skutków (kosztów) finansowych. Mogą pojawić się zastrzeżenia do zapisów (niejasnych, ogólnych), które mogą w pewnych sytuacjach ułatwić działania korupcyjne.</p> <p>1) niewielkie korzyści dla partykularnych grup interesów, 2) nieistotne luki prawne, przepisy zazwyczaj jasno sformułowane i łatwe do wprowadzenia, 3) zagrożenie niewielkimi stratami wynikającymi z nieodpowiedniego wydatkowania środków finansowych, 4) brak znaczącego negatywnego wpływu na działalność organów, 5) standardowy nadzór nad wykonywanym aktem prawnym, niewielkie skutki innych ryzyk korupcyjnych.</p>

3	Poważny	<p>Jest prawdopodobne, że może wpłynąć na mechanizmy (działania) korupcyjne.</p> <p>Może mieć wpływ na ryzyko skutków (kosztów) finansowych. Skargi i uwagi dotyczące zapisów sprzyjających działaniom korupcyjnym, nadinterpretacji, sprzyjającej powstawaniu działań korupcyjnych.</p> <p>Negatywny odbiór społeczny, opinia publiczna, komentarze prasowe.</p> <p>1) znaczne korzyści dla partykularnych grup interesów, 2) częste luki prawne, przepisy czasem niejasno sformułowane i trudne do wprowadzenia, 3) zagrożenie znacznych strat wynikających z nieodpowiedniego wydatkowania środków finansowych, 4) znaczący negatywny wpływ na działalność organów, 5) nieodpowiedni nadzór nad wykonywanym aktem prawnym, znaczne skutki innych ryzyk korupcyjnych.</p>
4	Bardzo poważny	<p>Bardzo duży i bezpośredni wpływ na działania mechanizmy korupcyjne (zachęty, zapisy ułatwiające czy też wprost sankcjonujące działania korupcyjne).</p> <p>Bardzo wysokie koszty finansowe wynikające z zapisów umożliwiających działania korupcyjne.</p> <p>Utrata zaufania społecznego, ignorowanie lub unikanie stosowania, negatywne opinie i liczne uwagi ekspertów (prawników).</p> <p>1) ogromne korzyści dla partykularnych grup interesów, 2) akt prawny zupełnie niedopracowany z licznymi lukami prawnymi, przepisy wielokrotnie niejasno sformułowane i trudne do wprowadzenia, 3) zagrożenie ogromnych strat wynikających z nieodpowiedniego wydatkowania środków finansowych, 4) bardzo duży negatywny wpływ na działalność organów, 5) brak nadzoru nad wykonywanym aktem prawnym, bardzo duże skutki innych ryzyk korupcyjnych.</p>

Tabela 4. **Poziom oceny ryzyka** korupcyjnego (graficzna prezentacja)

OCENA SKUTKU (S)	OCENA PRAWDOPODOBIENSTWA (P)			
	Znikome (1)	Mało prawdopodobne (2)	Prawdopodobne (3)	Wysokie (4)
Bardzo poważny (4)	4	8	12	16
Poważny (3)	3	6	9	12
Mały (2)	2	4	6	8
Brak (1)	1	2	3	4

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



5. Ocena ryzyka korupcji w skali: niskie, średnie, wysokie ewentualne rekomendacje/uzasadnienie.

$$RK = \sum_{i=1}^5 P(i) * S(i)$$

Gdzie:

RK – ryzyko korupcji

P(i) – prawdopodobieństwo ryzyka

S(i) – skutek ryzyka

i – numer analizowanego obszaru od 1 do 5

Tabela 5. Ekspozycja ryzyka korupcyjnego

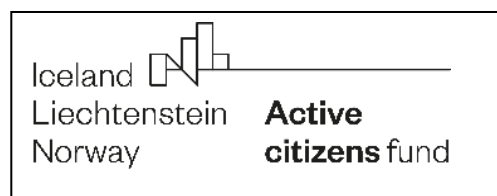
Ekspozycja ryzyka	Opis/Zalecenia
WYSOKIE <i>RK</i> ∈ < 53, 80 >	Nieakceptowalne. Wymagana zmiana przepisów, wprowadzenia działań zapobiegających wystąpieniu negatywnych skutków
ŚREDNIE <i>RK</i> ∈ < 13, 52 >	Warunkowo akceptowalne. Wymagane są działania, zmiana przepisów, ich interpretacja, opinia dotycząca stosowania
NISKIE <i>RK</i> ∈ < 5, 12 >	Akceptowalne. Ryzyko pomijane lub niemające wpływu

Opracował: Sławomir Śnieżko

*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.