

Specyfika działalności analitycznej Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Jak dzięki konsekwentnemu rozwojowi działalności analitycznej Biuro stało się skuteczną tarczą zabezpieczającą interesy ekonomiczne państwa.

Wojciech Pietr

I. Wprowadzenie

Analiza, w pracy służb mundurowych i specjalnych, to proces systematycznego gromadzenia, przetwarzania i interpretowania informacji w celu uzyskania wiedzy o zjawiskach, osobach i podmiotach, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego mieszkańców. W Centralnym Biurze Antykorupcyjnym analiza odgrywa kluczową rolę, umożliwiając skuteczne wykrywanie i zwalczanie korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi, czym jest działalność analityczna CBA. Przedstawione zostaną po krótku jej podstawy prawne, jak jest zorganizowana, co wyróżnia działalność analityczną CBA na tle innych służb oraz jakie wyzwania stoją przed pionierami analitycznymi służb specjalnych. Artykuł ten pokazuje, jakie znaczenie dla urzeczywistnienia idei sprawnego i suwerennego państwa ma działalność analityczna służb specjalnych. Analiza jako sprawdzone i niezwykle skuteczne narzędzie poznawcze jest niezbędnym składnikiem silnej, efektywnej i sprawiedliwej organizacji państwowej, w której decyzje podejmowane są na podstawie rzetelnej, zweryfikowanej wiedzy.

Centralne Biuro Antykorupcyjne jako młoda instytucja zbudowało i rozwijało swój pion analityczny, łącząc doświadczenia zarówno Policji, jak i służb specjalnych. To połączenie różnych tradycji przyniosło zarówno korzyści, takie jak szeroki wachlarz metod badawczych, jak i wyzwania związane z koniecznością wypracowania spójnej metodologii. Na przestrzeni 18 lat funkcjonowania Biura udało się stworzyć silny komponent analityczny, skutecznie realizujący – samodzielnie lub wspierając pionierów operacyjno-śledczy i kontroli – misję CBA polegającą na niestrudzonym ściganiu korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Co więcej analitycy CBA realizowali i nadal realizują doniosłe i unikalne w skali kraju zadania pozwalające na proaktywną ochronę interesu ekonomicznego państwa w formule osłony antykorupcyjnej. Szczytowym osiągnięciem na tym polu były działania osłonowe wobec dużych rządowych programów mających na celu zapobiegania negatywnym skutkom epidemii COVID-19 dla krajowej gospodarki, takich jak Tarcza Finansowa wdrażana przez Polski Fundusz Rozwoju, Tarcza Antykryzysowa, czy programy zakupowe Ministerstwa Zdrowia oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

Działalność analityczna jest kluczowa dla skutecznego funkcjonowania nie tylko służb, ale w ogóle całego państwa. Dzięki analizie służby są w stanie lepiej przewidywać zagrożenia, podejmować bardziej świadome decyzje i efektywniej wykorzystywać dostępne zasoby. W przypadku Centralnego Biura Antykorupcyjnego analiza pozwala na głębokie zrozumienie zjawiska korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa,

identyfikację najbardziej narażonych obszarów oraz proponowanie skutecznych działań mających na celu zwalczanie i zapobieganie tym patologiom.

Dlatego już na wstępie należy wyraźnie podkreślić, że z perspektywy bagażu bogatych doświadczeń pionu analitycznego CBA, zapowiedziana likwidacja Biura oznacza nie tylko utratę unikalnej wiedzy i doświadczenia, ale również osłabienie zdolności państwa do skutecznego przeciwdziałania korupcji oraz przestępczości gospodarczej wymierzonej w interes publiczny, szczególnie w wymiarze proaktywnego zapobiegania tym jakże szkodliwym społecznie zjawiskom. Choć inne służby również prowadzą intensywną działalność analityczną, to jednak walka z tymi dwoma poważnymi zagrożeniami wymaga specjalistycznej wiedzy i narzędzi, które są skoncentrowane właśnie w CBA. Likwidacja Biura doprowadzi do dezintegracji tych zasobów, a ich odtworzenie do obecnego poziomu w innych warunkach organizacyjnych, jeżeli w ogóle będzie realizowane, zajmie kilka lat i skutkować będzie zmniejszeniem sprawności państwa do skutecznej ochrony jego aktywów. W ocenie autora Polska nie może pozwolić sobie na takie marnotrawstwo w tak burzliwych czasach.

Niniejszy artykuł ma charakter publicystyczny i nie stanowi pogłębionej charakterystyki działalności analitycznej CBA. Niemniej bardziej wnikliwa refleksja na ten temat z pewnością byłaby przydatna w kontekście dalszego funkcjonowania samej służby antykorupcyjnej i niezbędnych reform oraz w odniesieniu do szerzej ujętej działalności analitycznej polskich służb specjalnych i mundurowych oraz istotności opracowywanych przez nie analiz dla poprawy bezpieczeństwa państwa i obywateli, a także usprawniania procesów związanych ze sprawowaniem władzy publicznej.

II. Podstawy prawne działalności analitycznej CBA

Działalność analityczna CBA stanowi kluczowy element jego funkcjonowania i jest uregulowana przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, zwanej dalej „ustawą”. Przepisy te wskazują zarówno cel, zakres, jak i metody prowadzenia analiz w CBA.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6) do zadań Biura, w zakresie jego właściwości rzeczowej określonej w art. 1 ust. 1, tj. zadań służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, należy prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej tych zjawisk oraz przedstawianie informacji na ten temat Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi.

Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3) w granicach zadań, o których mowa w art. 2, funkcjonariusze CBA wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Wobec powyższego, w świetle przepisów ustawy głównym celem działalności analitycznej CBA jest zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, rozumianych jako działalność przestępcza zgodnie z ich

definicjami legalnymi zawartymi w jej art. 1. Sam zakres działalności analitycznej CBA jest zatem bardzo szeroki i obejmuje:

- analizę strategiczną: polegającą na ocenie ogólnej sytuacji w zakresie zwalczania korupcji i przestępstw gospodarczych, identyfikacji głównych trendów i zagrożeń oraz opracowywaniu rekomendacji mających na celu systemowe przeciwdziałanie tym zagrożeniom,
- analizę operacyjną: skierowaną na konkretne przypadki lub zjawiska, której celem jest zdobycie informacji niezbędnych do prowadzenia działań operacyjno-śledczych w sprawach o przestępstwa, do zwalczania których CBA zostało powołane,
- analizę wywiadowczą: polegającą na zbieraniu, przetwarzaniu i analizie informacji pochodzących z różnych źródeł dostępnych CBA, w celu uzyskiwania wiedzy o korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa i następnie jej przekazywania najważniejszym organom państwowym, takim jak Prezes Rady Ministrów, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Senat.

Istotnym również jest, iż ustawa nie rozwija przywołanych powyżej przepisów art. 2 ust. 1 pkt 6) oraz art. 13 ust. 1 pkt 3) w kontekście samej działalności analitycznej CBA. Aczkolwiek należy zwrócić uwagę, że kluczowe z perspektywy skuteczności działalności analitycznej uprawnienia od pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 22a ustawy oraz danych telekomunikacyjnych na podstawie art. 18 ustawy upoważniają wprost CBA do ich pozyskiwania już tylko do realizacji celów działalności analitycznej Biura, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6) ustawy, bez konieczności prowadzenia sprawy o konkretne przestępstwo czy to w formie sprawy operacyjnej, czy postępowania przygotowawczego. Podobne uprawnienia przysługują analitykom CBA do dostępu do danych i informacji na podstawie przepisów odrębnych ustaw, które przyznają CBA uprawnienia do dostępu do prawnie chronionych danych poprzez odwołanie do art. 2 ust. 1 ustawy o CBA. Przykładem takiej regulacji są przepisy art. 297 oraz art. 297e ustawy Ordynacja podatkowa przyznające CBA dostęp do określonych kategorii danych podatkowych. Natomiast co do zasady na potrzeby realizacji ustawowo określonych celów analitycy Biura są upoważnieni do uzyskiwania dostępu do informacji gromadzonych przez funkcjonariuszy CBA w toku wszystkich form jego działalności, tj. działalności operacyjnej, procesowej i kontrolnej, z uwzględnieniem ogólnie obowiązujących norm określających zasady ochrony informacji niejawnych oraz danych osobowych. Zatem przepisy ustawowe gwarantują analitykom CBA dostęp do bardzo szerokiego spektrum informacji niezbędnych do realizacji celów działalności analitycznej. Ma to oczywiście kluczowe znaczenie dla skuteczności i istotności tych działań.

Poza omówionymi powyżej uregulowaniami ustawowymi działalność analityczna CBA regulowana jest aktami prawa wewnętrznego, tj. zarządzeniami i decyzjami Szefa CBA. Fundamentalne znaczenie dla określenia ram realizacji zadań przez analityków CBA ma Zarządzenie Szefa CBA z 2022 r. w sprawie form i sposobów wykonywania czynności analityczno-informacyjnych, którego treść jest niejawną i z racji tego nie może być przedmiotem niniejszych rozważań. Niemniej należy wspomnieć, że zarządzenie to określa formy i metody pracy analitycznej CBA oraz reguluje kwestie współpracy komórek analitycznych Biura z innymi komórkami organizacyjnymi w toku działalności analitycznej.

Zarysowując podstawy prawne działalności analitycznej CBA, koniecznym jest podkreślenie, że wraz z upływem kolejnych lat funkcjonowania i zdobywanego doświadczenia, szczególnie w odpowiedzi na nowe wyzwania, Biuro ewoluowało i dojrzało. W efekcie intensywnej, codziennej praktyki dla kierownictwa i wielu funkcjonariuszy stało się oczywistym, że ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz niektóre inne ustawy regulujące działalność CBA wymagają istotnych zmian, aby umożliwić dalszy skuteczny rozwój formacji i coraz efektywniejszą realizację jego misji w przeciwdziałaniu korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Innymi słowy można powiedzieć, że Biuro wyrosło z ustawy uszytej dla niego, gdy zostało powołane do działania w 2006 r. Pomimo tego, że potrzeba zmiany pragmatyki służbowej od lat była omawiana podczas istotnych wydarzeń związanych z historią i rozwojem CBA, dopiero w latach 2020-2021 wysiłkiem wszystkich pionów i jednostek opracowany został kompleksowy projekt nowelizacji ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i innych ustaw, którego celem było przygotowanie ram prawnych dla sprawnej działalności polskiej służby antykorupcyjnej na kolejne dekady. Oprócz korekty szeregu przepisów wymagających zmiany ze względu na trudności wynikające z ich praktycznego stosowania, które czyniły niejednokrotnie daremny wysiłki funkcjonariuszy w walce z przestępczością korupcyjną, gospodarczą czy podatkową, projekt zakładał istotne zmiany w pragmatyce w niemal wszystkich sferach działalności służby. W obszarze analitycznym za kluczowe postulaty ujęte w projekcie należy wymienić najważniejsze z nich: ujednoczenie formatów danych telekomunikacyjnych i bankowych, doprecyzowanie tajemnicy bankowej, zwiększenie możliwości uzyskiwania dostępu przez CBA do publicznych zbiorów danych, czy uregulowanie ram działalności osłonowej.

III. Organizacja działalności analitycznej CBA

Działalność analityczna prowadzona jest przez jednostki organizacyjne Biura, w której pełnią służbę funkcjonariusze realizujący zadania określone przywołanymi powyżej przepisami art. 2 ust. 1 pkt 6) oraz art. 13 ust. 1 pkt 3) ustawy, a także wspierający ich pracownicy, nazywane łącznie także pionem analitycznym CBA. Wiodącym dla tego rodzaju działalności jest Departament Analiz, stanowiący jednostkę wchodzącą w strukturę centrali CBA w Warszawie. Departament ten odpowiada za działalność analityczną w najszerszym jej spektrum i nadto koordynuje i wspiera działania analityczne realizowane w innych jednostkach organizacyjnych Biura. To w Departamencie Analiz prowadzone są przede wszystkim działania z zakresu analizy strategicznej oraz analizy wywiadowczej, w tym w ramach działalności osłonowej. Natomiast bieżące działania z zakresu analizy operacyjnej wspierające działania operacyjne, procesowe i kontrolne CBA realizowane są przez analityków kryminalnych Biura w innych jednostkach organizacyjnych, w szczególności w delegaturach CBA zlokalizowanych w 12 stolicach regionów¹. Departament Analiz CBA koordynuje rozwój analizy kryminalnej w Biurze, a także wykonuje analizy kryminalne na zlecenie innych jednostek w bardziej złożonych przypadkach, szczególnie gdy wymagane jest zastosowanie narzędzi analitycznych niedostępnych lub nieobsługiwanych w jednostkach terenowych jak np. narzędzia do analizy geoprzestrzennej.

¹ Delegatury CBA w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu.

Szczegółowe regulacje organizacyjne dotyczące funkcjonowania Departamentu Analiz CBA określają normy prawa wewnętrznego obowiązujące w Biurze, a w szczególności regulamin organizacyjny tej jednostki². Zgodnie z treścią tego aktu departament odpowiada za realizację dwunastu ogólnych zadań, z czego pierwsze cztery należy uznać za zadania ściśle związane z prowadzeniem działalności analitycznej określonej w ustawie. Są to następujące zadania:

- prowadzenie i koordynowanie działalności analitycznej CBA;
- określanie modelu i kierunków rozwoju analizy kryminalnej, analizy strategicznej i białego wywiadu w CBA oraz koordynowanie działań jednostek organizacyjnych CBA w tych obszarach;
- prowadzenie działań w ramach osłony antykorupcyjnej rządowych przedsięwzięć gospodarczych, a także prac legislacyjnych oraz koordynowanie takich działań;
- wspieranie działań operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i kontrolnych prowadzonych przez inne jednostki organizacyjne CBA, w tym również w zakresie współpracy międzynarodowej.

Warto dodać, że poza działalnością analityczną rozumianą zgodnie z jej ustawowym unormowaniem Departament Analiz CBA realizuje także szereg innych, kluczowych dla funkcjonowania całej służby zadań, tj. w szczególności:

- tworzenie, prowadzenie i rozwijanie narzędzi informatycznych i baz danych niezbędnych do realizacji zadań CBA (w tym działalności analitycznej);
- udostępnianie danych i informacji z baz danych oraz koordynowanie wymiany informacji;
- prowadzenie i koordynowanie międzynarodowej wymiany informacji w sprawach operacyjnych i o przestępstwa;
- weryfikacja oświadczeń i deklaracji o braku konfliktu interesów składanych na podstawie przepisów odrębnych;
- współpraca w tworzeniu i opiniowaniu programów szkolenia i doskonalenia zawodowego, a także szkolenie funkcjonariuszy i pracowników CBA w zakresie właściwości Departamentu;
- inicjowanie, prowadzenie i rozliczanie projektów pozyskiwania przez CBA funduszy zewnętrznych na finansowanie rozwoju działalności analitycznej;
- prowadzenie Archiwum wyodrębnionego CBA oraz nadzór nad archiwizacją przeprowadzaną w jednostkach organizacyjnych CBA.

Omawiany regulamin Departamentu Analiz określa także wewnętrzną strukturę organizacyjną tejże jednostki, którą tworzą komórki organizacyjne – trzy wydziały oraz dwa referaty. Wydział I i Wydział III to komórki realizujące zadania przede wszystkim z zakresu działalności analitycznej CBA. Natomiast Wydział II to centralna komórka ewidencyjna realizująca zadania z zakresu tworzenia, prowadzenia i rozwijania narzędzi informatycznych i baz danych CBA³, udostępniania danych i informacji z baz danych oraz

² Zobacz Zarządzenie nr 21/20 Szefa CBA z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Departamentu Analiz Centralnego Biura Antykorupcyjnego <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/regulamin-organizacyjny-departamentu-analiz-centralnego-biura-35795202>. Zarządzenie utraciło moc w I połowie 2024 r. i zostało zastąpione przez niejawną regulację.

³ Chodzi tu o zadania polegające na merytorycznym administrowaniu zasobami informacyjnymi CBA oraz organizowaniu dostępu do zewnętrznych zasobów informacyjnych dla całej służby. W wymiarze

koordynowania wymiany informacji, a także prowadzenia i koordynowania międzynarodowej wymiany informacji. Z kolei Referat Archiwum odpowiada za prowadzenie Archiwum wyodrębnionego CBA oraz nadzór nad archiwizacją przeprowadzaną w innych jednostkach. Referat Organizacyjny realizuje zadania z zakresu obsługi kancelaryjnej, kadrowej, finansowej i logistycznej Departamentu Analiz we współpracy z właściwymi w tym zakresie jednostkami centrali CBA.

Przechodząc do specyfiki organizacji działalności analitycznej w delegaturach CBA należy wskazać, że do 2022 r. jednostki miały swobodę w organizacyjnym umiejscowieniu funkcji analitycznej w swojej strukturze organizacyjnej. Skutkowało to nierzadko obciążaniem analityków zadaniami z innych obszarów niż analiza kryminalna, w tym zadaniami z obszaru logistyki, teleinformatyki czy bezpieczeństwa. Ze względu na potrzebę ujednoczenia organizacji pionu analitycznego CBA i odciążenia od innych zadań funkcjonariuszy wyszkolonych do działań analitycznych w 2022 r. Szef CBA zdecydował o konieczności utworzenia w jednostkach organizacyjnych odrębnych komórek odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu analizy kryminalnej. Ze względu na szczupłość zasobów kadrowych w terenie komórki te miały realizować również zadania z obszaru informatyki kryminalistycznej. W ten sposób w delegaturach CBA powstały zespoły, w których znaleźli się wyspecjalizowani funkcjonariusze – analitycy kryminalni oraz informatycy kryminalistyczni, dedykowani do tych rodzajów działalności, a także wspierający ich pracownicy. Komórki te nie mogły realizować innych rodzajów zadań. Warto dodać, że liczba analityków kryminalnych w jednostkach terenowych była różna – liczyły one od kilku do kilkunastu osób.

W obszarze analizy kryminalnej CBA wzorowało się na rozwiązaniach organizacyjnych Policji, która z kolei utworzyła swój pion analizy kryminalnej, korzystając ze wzorców reypowanych pod koniec lat 90. z Holandii i Wielkiej Brytanii. Natomiast w obszarach analizy strategicznej czy wywiadowczej CBA stworzyło w dużej mierze własne, oryginalne rozwiązania organizacyjne szczególnie ze względu na specyfikę działalności osłonowej, co zostanie rozwinięte w kolejnym rozdziale. Niemniej należy zauważyć, że istotny wpływ na działalność analityczną CBA w tych obszarach miała również analiza kryminalna, co znajduje odzwierciedlenie w szerokim zastosowaniu wizualizacji powiązań na diagramach oraz w konstrukcji logicznej produktów analitycznych CBA. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zdecydowana większość analityków CBA, zarówno z centrali jak i jednostek terenowych ukończyła dedykowane szkolenia z zakresu analizy kryminalnej organizowane przez Policję, ABW i SKW⁴.

IV. Co wyróżnia działalność analityczną CBA

Powyżej wykazano, że działalność analityczna Centralnego Biura Antykorupcyjnego swoje korzenie ma między innymi w analizie kryminalnej. Przez to nawiązuje do policyjnej tradycji analitycznej. Niemniej, mimo tego historycznego pokrewieństwa, działalność

technicznym zadania te realizowane są przez Biuro Teleinformatyki CBA, z którym Departament Analiz ściśle współpracuje.

⁴ W I połowie 2024 r. w wyniku realizacji zadań zainicjowanych kilka lat wcześniej CBA zorganizowało swój pierwszy kurs z podstaw analizy kryminalnej, który został przeprowadzony dla grupy kilkunastu funkcjonariuszy w dedykowanej pracowni analitycznej zlokalizowanej w Ośrodku Szkoleniowo-Konferencyjnym CBA im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Lucieniu zbudowanej ze środków pozyskanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

analityczna CBA wyróżnia się na tle działalności analitycznej innych służb specjalnych i mundurowych działających w Rzeczypospolitej Polskiej. I nie chodzi tutaj o to, że analitycy CBA swoją uwagę skupiają przede wszystkim na zagrożeniach, do przeciwdziałania którym Biuro zostało powołane w 2006 r., tj. na korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa polskiego. Te zagrożenia są także przedmiotem dociekań innych krajowych służb ochrony porządku prawnego, w szczególności ABW, Policji czy KAS, ale również innych służb zwalczających korupcję w swoich szeregach. Choć rzeczywiście rozpoznawanie i badanie korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa jest zasadniczym celem funkcjonariuszy i pracowników pionu analitycznego CBA, a żadna inna służba w kraju nie poświęca tyle uwagi tym dwóm zagrożeniom, to jednak sam przedmiot działalności analitycznej Biura nie jest dla niego zastrzeżony. Poniżej dokonano autorskiej próby wyjęcia przed nawias tych cech działalności analitycznej CBA, które dają podstawy do twierdzenia, że jest ona wyjątkowa, a korzyści jakie przysparza ona dla interesu publicznego nie tylko każą ją pielęgnować, ale wołają o jej wzmocnienie i zapewnienie warunków do dalszego rozwoju.

Po pierwsze, jak już wspomniano, w Departamencie Analiz CBA skupione zostały nie tylko funkcje analityczne służby, ale także funkcje ewidencyjne i te związane z zapewnianiem dostępu do zewnętrznych zasobów informacyjnych, a w szczególności rejestrów państwowych. Ta wyróżniająca na tle innych krajowych służb cecha organizacyjna skutkowała tym, że CBA aktywnie pozyskiwało dostęp bezpośredni w trybie online do kolejnych zewnętrznych baz danych, takich jak np. PESEL, REGON, CEPIK czy KRS. Szczytowym osiągnięciem w tym zakresie było uzyskanie przez CBA na skutek nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa z listopada 2017 r.⁵ dostępu online do danych podatkowych i finansowych administrowanych przez Ministerstwo Finansów i Krajową Administrację Skarbową, obejmujących dane systemu podatkowego POLTAX, dane o wystawianych przez przedsiębiorców fakturach VAT (dane JPK-VAT) oraz dane o transakcjach pomiędzy przedsiębiorcami (dane STIR). Stosowne zmiany ordynacji podatkowej zostały zainicjowane przez CBA, które było świadome tego, iż są to dane absolutnie niezbędne do efektywnej realizacji jego ustawowych zadań. Niemniej sama nowelizacja ordynacji podatkowej nie wystarczyła do tego, aby Biuro mogło pozyskiwać dane z zasobów Ministerstwa Finansów w trybie online. Po nowelizacji ordynacji podatkowej proces przyjęcia odpowiednich porozumień, procedur i budowy technicznych rozwiązań trwał jeszcze wiele miesięcy. Ostatecznie Biuro uzyskało faktyczny dostęp do danych podatkowych za pośrednictwem systemu informatycznego w II połowie 2019 r.

Po drugie, dzięki codziennym doświadczeniom analityków CBA w przetwarzaniu danych z rejestrów państwowych oraz stosowaniu w tym celu metodyki właściwej dla analizy kryminalnej w Departamencie Analiz CBA opracowano koncepcję a następnie w I połowie 2018 r. wdrożono system informatyczny realizujący dostęp do różnorodnych państwowych zasobów informacyjnych, do sprawdzania których CBA jest uprawnione na podstawie art. 22a ustawy o CBA, tj. bezpośrednio online. Nadano mu nazwę System Analiz Rejestrów Państwowych, w skrócie „SARP”. Został on wyposażony w unikalne funkcjonalności analityczne pozwalające na znacznie szybsze (w porównaniu do tradycyjnych brokerów dostępu

⁵ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (nowelizacja Ordynacji podatkowej).

do danych z rejestrów państwowych, jakie były wówczas powszechnie użytkowane) pozyskiwanie informacji z rejestrów i ich sprawne zestawianie z kolejnymi powiązanymi danymi w formie wizualizacji na diagramach. W efekcie SARP dawał funkcjonariuszom nieporównywalne możliwości szybkiego integrowania na ekranie swoich monitorów służbowych informacji z różnych rejestrów na temat sprawdzanych osób i podmiotów. Zdecydowanie skraca to czas potrzebny do uzyskania wiedzy drzemiącej w państwowych bazach danych na temat obiektów zainteresowania. W tradycyjnych brokerach takie operacje nie były możliwe bezpośrednio i wymagały stosowania odrębnych narzędzi analitycznych do wizualizacji powiązań, co zdecydowanie wydłużało czas przetwarzania danych. Korzystając z SARP na przestrzeni zaledwie kilku chwil można zobaczyć na ekranie monitora aktualne bądź historyczne powiązania sprawdzanej osoby z podmiotami gospodarczymi, pojazdami, dokumentami czy innymi osobami itd.

Co więcej w kontekście wdrożenia SARP istotnym i wyróżniającym na tle innych instytucji państwowych jest to, że CBA posiadało bogate doświadczenia dotyczące funkcjonowania krajowego rynku informatycznego, szczególnie w odniesieniu do zamówień publicznych. Doświadczenia te Biuro pozyskało w toku prowadzonych już od 2010 r. intensywnych działań osłonowych w obszarze publicznej informatyzacji, osłaniając największe zamówienia publiczne związane z projektami informatycznymi realizowanymi przez takich potentatów jak m.in. ZUS, ARiMR, MF, MZ i MS. Dlatego w odniesieniu do SARP, który został dostarczony przez podmiot komercyjny w wyniku realizacji zamówienia publicznego, CBA zapewniło sobie prawną możliwość jego przejęcia do utrzymania i rozwoju własnymi siłami⁶ oraz nieodpłatnego przekazania praw własności intelektualnej do systemu i związanych z nimi kodów źródłowych innym służbom⁷.

Po trzecie, na tle działalności analitycznej polskich służb to analizy CBA – można zaryzykować twierdzenie – są najbardziej proaktywne i skoncentrowane na zapobieganiu zagrożeniom korupcyjnym i gospodarczym, godzącym w podstawy prawidłowego funkcjonowania polskiej organizacji państwowej i tkanki społecznej. Celem działań osłonowych jest przede wszystkim zapobieżenie szkodom w majątku publicznym mogącym powstać na skutek uwikłań korupcyjnych lub niegospodarności, wyłudzeń lub innych form przestępczości gospodarczej. Taki z natury prewencyjny cel jest w działalności analitycznej CBA nadrzędny wobec represji karnej, co w realiach funkcjonowania krajowych służb ochrony porządku prawnego jest jednak kwestią nadal nieoczywistą. Ogromne zaangażowanie na przestrzeni ostatniej dekady pionu analitycznego CBA wspieranego przez pozostałych funkcjonariuszy Biura w przedsięwzięcia osłony antykorupcyjnej pozwoliło na osiągnięcie wyników, którymi nie mogą się pochwalić inne służby w kraju. Choć osłona antykorupcyjna z samej nazwy kojarzy się jednoznacznie z CBA, jednak w działalność osłonową były i są zaangażowane również inne służby specjalne, a w szczególności ABW oraz SKW. Spory potencjał w tym obszarze mają inne krajowe służby, zwłaszcza Policja i KAS, które również posiadają instrumenty oraz wiedzę i doświadczenie pozwalające na wczesne rozpoznawanie zagrożeń korupcyjnych i gospodarczych. Niemniej to właśnie CBA odnotowało wyjątkowe osiągnięcia na polu działalności osłonowej.

⁶ Co niestety nigdy nie nastąpiło ze względu na brak adekwatnych zasobów kadrowych Biura.

⁷ Co niestety nigdy nie nastąpiło z uwagi na brak odpowiedniej koordynacji procesów rozwoju infrastruktury teleinformatycznej polskich służb.

Początki działań osłonowych sięgają pierwszej połowy 2008 r., kiedy to podczas posiedzenia Kolegium do Spraw Służb Specjalnych premier polecił szefom służb specjalnych stworzenie systemu osłony antykorupcyjnej procesów prywatyzacji i zamówień publicznych. Projekt ten, określany jako „Tarcza Antykorupcyjna” nie miał pierwotnie sformalizowanego charakteru. Następnie w 2012 r. na podstawie polecenia Sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych zlecono służbom podobne działania profilaktyczne, nazywając je już „Osłoną Antykorupcyjną”. Działania osłonowe nie były w żaden sposób uregulowane aż do stycznia 2015 r., kiedy to Prezes Rady Ministrów wydał wytyczne, które mimo pewnych niedoskonałości doczekały się pierwszej nowelizacji dopiero w 2024 r. Obok niewątpliwie pozytywnego skutku porządkującego działalność osłonową polskich służb, wadą tychże wytycznych jest to, że nie są one źródłem powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji kluczowa dla powodzenia działań osłonowych współpraca z instytucjami czy podmiotami objętymi osłoną, takimi jak poszczególne ministerstwa, centralne urzędy państwowe czy w końcu spółki Skarbu Państwa, nie ma adekwatnych podstaw prawnych ułatwiających współdziałanie oraz zapewniających odpowiednią reakcję na przekazywane sygnały o zagrożeniach.

Mimo tego, że działalność osłonowa była nieprzerwanie prowadzona od 2008 r. to w okresie pandemii COVID-19 osłona antykorupcyjna przybrała niespotykaną dotychczas skalę. W reakcji na zagrożenia dla krajowej gospodarki rządy państw, w tym Polski uruchomiły bezprecedensowe programy pomocy publicznej dla przedsiębiorców, wtłaczając do gospodarki gigantyczne strumienie środków finansowych. W Polsce rząd obawiał się zagrożeń wynikających z pospiesznej dystrybucji publicznych pieniędzy o tak olbrzymiej wartości i dlatego w maju 2020 r. na polecenie Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Koordynatora Służb Specjalnych CBA objęło osłoną antykorupcyjną programy pomocowe przeznaczone dla przedsiębiorców w ramach Tarczy Finansowej realizowanej przez Polski Fundusz Rozwoju. CBA zostało wyznaczone na ośrodek koordynujący działania osłonowe prowadzone również przez inne służby, w szczególności ABW, SKW, Policję, KAS i Straż Graniczną. Ze wszystkich programów Tarczy Finansowej w latach 2020-2023 skorzystało blisko 350 tys. podmiotów, uzyskując wsparcie w łącznej wysokości 73,2 mld zł. Według danych zawartych w informacjach o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego za poszczególne lata w okresie od 2020 do 2023 r.⁸ w wymiarze całego programu Tarcza Finansowa działania osłonowe koordynowane przez CBA pozwoliły na przedstawienie około 3,8 tys. rekomendacji nieudzielenia subwencji finansowych lub nieumarzania wypłaconej pomocy w łącznej wysokości 2,51 mld zł. To jest wynik z działalności osłonowej, czyli głównie prewencyjnej, profilaktycznej, nieznajdujący precedensu w historii polskich służb. Wynik ten mógłby być jeszcze większy, gdyby przed uruchomieniem programu Tarczy Finansowej i rozpoczęciem dystrybucji środków pomocowych do małych i średnich przedsiębiorstw pozostawiono służbom czas na przeprowadzenie działań weryfikacyjnych.

Ponadto w tym samym okresie CBA prowadziło koordynowane działania analityczne w stosunku do środków publicznych o łącznej wartości 14 mld zł wypłaconych na ochronę miejsc pracy z programu Tarcza Antykryzysowa będących w dyspozycji ZUS oraz wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w całej Polsce. Warto o nich wspomnieć, pomimo że działania te nie miały efektu prewencyjnego i zabezpieczającego, gdyż prowadzone były

⁸ Centralne Biuro Antykorupcyjne – <https://cba.gov.pl/pl/o-nas/informacja-o-wynikach>.

w sytuacji, gdy środki zostały wcześniej wypłacone wnioskującym o nie podmiotom. W ich efekcie ujawniono ponad setkę potencjalnych wyłudzeń na kwotę o łącznej wartości kilkudziesięciu milionów złotych. Również w tym przypadku przeprowadzenie uprzedniej weryfikacji wnioskodawców przez służby w trybie działań osłonowych pozwoliłoby na zapobieżenie transferu milionowych środków do niewiarygodnych podmiotów, często wprost prowadzonych przez przestępców gospodarczych.

W okresie pandemii CBA objęło także osłoną zakupy środków niezbędnych do ochrony życia i zdrowia ludności realizowane przez Ministerstwo Zdrowia oraz Rządową Agencję Rezerw Strategicznych. Przez kilka lat działań osłonowych pion analityczny CBA przy wsparciu pionu operacyjno-śledczego zaopiniował blisko 300 potencjalnych kontrahentów pod kątem zagrożeń dla interesów zamawiających podmiotów, wystawiając opinie negatywne wobec podmiotów, co do których CBA posiadało informacje wskazujące na wysokie ryzyko wystąpienia szkody po stronie zamawiających lub zgłaszając zastrzeżenia wobec tych, co do których wiarygodności gospodarczej istniały wątpliwości. W stosunku do blisko połowy opiniowanych podmiotów CBA wystosowało opinie negatywne lub zgłosiło zastrzeżenia. Ze względu na brak stosownych regulacji rekomendacje CBA miały charakter niewiążący. Niemniej MZ i RARS przeważnie uwzględniało rekomendacje CBA w procesach zakupowych. W konsekwencji w wielu przypadkach istotnie zmniejszono ryzyka utraty lub sprzeniewierzenia środków publicznych w zamówieniach o wartościach liczonych zwykle w milionach złotych.

Warto również wspomnieć, że w obszarze osłony antykorupcyjnej CBA osiągnęło wiele innych spektakularnych sukcesów. W ramach działalności osłonowej w sektorze publicznej informatyzacji na przestrzeni kilkunastu lat CBA zabezpieczało największe projekty informatyczne realizowane przez najważniejsze krajowe instytucje publiczne. W sektorze ochrony zdrowia wypracowano założenia do ustawy refundacyjnej, które pozwoliły na wieloletnie generowanie istotnych oszczędności w budżecie lekowym państwa bez pogorszenia jakości opieki zdrowotnej mieszkańców, a także osłaniano programy i projekty rządowe takie jak np. program zakupu leków antyretrowirusowych, Narodowy Program Leczenia Chorych na Hemofilię, Narodowa Strategia Onkologiczna, projekt utworzenia Narodowego Frakcjonatora Osocza, a także monitorowano konflikt interesów wśród konsultantów krajowych oraz członków gremiów doradczych działających przy ministrze zdrowia w procesach refundacyjnych. Natomiast w ramach pierwszych historycznie działań osłonowych prowadzonych w odniesieniu do przedsięwzięć prywatyzacyjnych niejednokrotnie wyniki analiz CBA doprowadzały do wyeliminowania z uczestnictwa w procedurach prywatyzacyjnych podmiotów niewiarygodnych lub powstrzymania niekorzystnych z perspektywy interesów ekonomicznych państwa decyzji podejmowanych przez decydentów kierujących tymi procesami. CBA osłaniało także zamówienia publiczne realizowane w związku z organizacją w Polsce ważnych wydarzeń międzynarodowych takich jak szczyt klimatyczny COP24 organizowany w Katowicach w 2018 r. oraz XI sesja Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2021 r.⁹

⁹ Istotnym wyróżnikiem tych przedsięwzięć osłonowych jest to, iż realizowane były one na podstawie przepisów specustaw dedykowanych przygotowaniom do organizacji przedmiotowych wydarzeń. Swoistą ciekawostką jest, że przepisy tychże ustaw obligowały CBA do kontroli zamówień publicznych realizowanych przez organizatorów tych imprez i nie nawiązywały w żaden sposób do instytucji osłony antykorupcyjnej

Na podstawie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej pion analityczny CBA prowadził działania osłonowe mające na celu weryfikację potencjalnych wykonawców i podwykonawców inwestycji oraz dostawców rozwiązań lub materiałów, jak również identyfikowanie zagrożeń dla inwestycji. Początkowo prewencyjnymi działaniami osłonowymi objęto budowę bariery elektronicznej na granicy z Białorusią, a następnie budowę bariery perymetrycznej na granicy z Federacją Rosyjską. Podobnie jak to miało miejsce w wyżej opisanych przypadkach CBA opiniowało zainteresowane udziałem w inwestycji podmioty gospodarcze, wystawiając negatywne opinie lub zgłaszając zastrzeżenia, które przekazywano inwestorowi, tj. Komendzie Głównej Straży Granicznej.

Podsumowując rezultaty analitycznej działalności osłonowej CBA, można zaryzykować śmiało twierdzenie, że w ich efekcie w latach 2008-2024 wygenerowano oszczędności po stronie Skarbu Państwa liczone w setkach milionów złotych (prawdopodobnie powyżej 1 mld złotych) oraz zabezpieczono środki publiczne przed ryzykiem wyłudzenia lub bezprawnej utraty o łącznej wartości liczonej w miliardach złotych¹⁰.

Rozwodząc się nad działalnością osłonową CBA zaznaczyć trzeba, że z pewnością nie byłaby ona tak skuteczna, gdyby jednocześnie Biuro nie było powszechnie znane opinii publicznej z długoletniej tradycji bezkompromisowej walki z przestępczością korupcyjną i gospodarczą oraz spektakularnych akcji związanych z zatrzymaniami podejrzanych. Można przypuszczać, że rekomendacje Biura formułowane w produktach analitycznych powstających w wyniku działań osłonowych, kierowane do kluczowych decydentów w administracji nie byłyby tak wnikliwie rozpatrywane, gdyby wpływały z instytucji niewyposażonej w instrumenty represji prawno-karnej, która potrafi ich skutecznie używać. Wszak w ramach działalności osłonowej analityk CBA realizował pragmatyczny postulat zamknięty w tych oto słowach Teodora Roosevelta – „Mów łagodnie i miej przy sobie gruby kij, a zajdziesz daleko.”

Po czwarte, dzięki dostępowi do danych podatkowych administrowanych przez resort finansów, własnym systemom informatycznym i narzędziom analitycznym, a także bogatym doświadczeniom w prowadzeniu działalności osłonowej, CBA jako jedyna poza ABW służba w Polsce, w latach 2022-2023 skutecznie podjęła systemowe działania mające na celu ujawnianie podmiotów gospodarczych, których działalność na terytorium Polski mogła przyczynić się do wspierania agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie. Biuro skierowało do MSWiA ponad 40 wniosków o wpis na listę sankcyjną osób i podmiotów. Na podstawie tych wniosków minister właściwy ds. wewnętrznych wpisał na listę sankcyjną 6 osób oraz 27 podmiotów, zaś zamrożeniu uległy zasoby gospodarcze i finansowe o łącznej wartości blisko 1,6 mld zł. Ponadto CBA zidentyfikowało 207 tzw. „śpiących spółek”, co do których istniało istotne ryzyko, że mogą zostać wykorzystane do nielegalnych działań.

znanej z wytycznych Prezesa Rady Ministrów z 2015 r. W praktyce jednak działania CBA miały przede wszystkim charakter osłonowy i profilaktyczny, a nie kontrolny.

¹⁰ O oszczędnościach można mówić wówczas, gdy w wyniku działań osłonowych CBA realizator projektu lub innego przedsięwzięcia gospodarczego, tj. najczęściej centralny organ administracji rządowej, zredukował budżet przedsięwzięcia i nie wydatkował środków na zbędny lub nieuzasadniony cel. Natomiast zabezpieczenie środków publicznych przed ryzykiem wyłudzenia lub bezprawnej utraty dotyczy sytuacji, w których publiczny zamawiający lub realizator projektu nie udzielił zamówienia niewiarygodnemu podmiotowi, niemniej środki te i tak zostały przekazane na zaspokojenie publicznej potrzeby, jednak trafiły do podmiotu, co do którego nie ujawniono informacji negatywnie rzutujących na jego wiarygodność.

W stosunku do tych spółek Biuro zwróciło się do sądów rejestrowych z wnioskami o ich rozwiązanie i wykreślenie z KRS bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego. Do końca 2023 r. sądy wykreśliły 101 z tych podmiotów.

W końcu po piąte, wszystkie wymienione wcześniej wyróżniki działalności analitycznej CBA były motorem jej konsekwentnego rozwoju, którego kulminacja wypadła na okres po pandemii COVID, tj. lata 2022-2024. Olbrzymie projekty osłony antykorupcyjnej w czasie pandemii oraz działania w kontekście sankcji, o których była mowa powyżej, stały się bodźcem do rozwoju działalności analitycznej CBA w niezbadanym wcześniej obszarze dużych zbiorów danych (ang. „big data analytics”). Wiązało się to z koniecznością pozyskania nowych, bardziej efektywnych niż wszelkie dotychczas wykorzystywane w antykorupcyjnej służbie narzędzi analitycznych, bazujących na zastosowaniu grafowych baz danych, maszynowego uczenia, a w końcu sztucznej inteligencji. W efekcie w Departamencie Analiz CBA dzięki współpracy przede wszystkim z Biurem Techniki Operacyjnej, Biurem Teleinformatyki oraz wyspecjalizowaną polską firmą informatyczną udało się stworzyć nowoczesne środowisko analityczne pozwalające na głęboką analitykę masowych danych i wdrożenie zautomatyzowanych algorytmów oceny ryzyka wyłudzenia środków publicznych przez beneficjentów programów Tarczy Finansowej. Te same środowisko analityczne zastosowano później do analizowania informacji na temat potencjalnych kandydatów do objęcia sankcjami na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r.¹¹.

Natomiast po szóste, należy wskazać, że działalność analityczna CBA wyróżniała się także tym, iż w Departamencie Analiz umiejscowiony jest zespół zajmujący się wymianą informacji kryminalnych dostępnymi kanałami międzynarodowymi, czyli Interpol, Europol, SIRENE oraz oficerowie łącznikowi. Na skutek tego analitycy CBA, w szczególności w Departamencie Analiz mieli ułatwiony dostęp do informacji dotyczących ich zainteresowań służbowych za granicą oraz do instrumentów współpracy międzynarodowej i mogli poznawać dobre praktyki stosowane w analizie w innych państwach. Okoliczność ta wpływała pozytywnie na tempo i zakres rozwoju działalności analitycznej Biura.

V. Wyzwania dla działalności analitycznej

Poniżej w syntetycznej formie zostaną zaprezentowane największe wyzwania dla działalności analitycznej CBA. Autor jest przekonany, że są one w dużej mierze wspólne dla pionów analitycznych wszystkich polskich służb. Odpowiednie stawienie czoła tym wyzwaniom nie tylko będzie stanowiło klucz do zapewnienia trwałej sprawności i efektywności służb, ale przy aktualnym tempie rozwoju naukowego i technologicznego w zasadzie przesądzi o tym, czy służby pozostaną narzędziem użytecznym dla państwa polskiego i jego obywateli.

Aktualne tempo biegu wydarzeń i rosnąca liczba różnorodnych zagrożeń sprawiają, że służby, a w szczególności ich pionierzy analityczni muszą być bardzo elastyczne, aby szybko móc dostosowywać się do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Kilka ostatnich lat pokazało, że służby muszą mieć zdolność do sprawnego podejmowania nowych wyzwań. Występujące po sobie kolejno epidemia COVID-19, wojna hybrydowa, kryzys migracyjny,

¹¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego.

agresja Rosji przeciwko Ukrainie, wojna gospodarcza i sankcje pokazały, jak poważanie zagrożone jest bezpieczeństwo państwa i jego mieszkańców. Na przestrzeni kilku lat pion analityczny CBA skutecznie podjął zupełnie nowe i nieznane wcześniej zadania. Można założyć, że presja ta zostanie utrzymana i w najbliższych latach analitycy CBA oraz ich koledzy i koleżanki w innych służbach staną przed nie jednym a kilkoma kolejnymi, nietypowymi zadaniami o dużym stopniu skomplikowania.

W tych okolicznościach najistotniejszym wyzwaniem dla pionu analitycznego CBA jest sytuacja kadrowa. Aktualne braki kadrowe, duże trudności w ich uzupełnieniu, coraz większa specjalizacja zatrudnienia, względnie mała atrakcyjność zatrudnienia w służbie na tle całego rynku pracy sprawiają, że pion analityczny CBA, aby móc skutecznie odpowiadać na rosnące zagrożenia i do tego jeszcze aktywnie rozwijać się, będzie musiał mieć możliwość utrzymania swoich zasobów kadrowych i rozbudowania ich o wachlarz kompetencji, zwłaszcza tych z obszaru nowoczesnych technologii analitycznych.

Aktualny budżet służby w tym ten przypadający na pion analityczny CBA jest daleko nieadekwatny do skali piętrzących się zagrożeń. Dotyczy to w szczególności środków na utrzymanie i pozyskanie nowych zasobów kadrowych, a także środków na niezbędne inwestycje w narzędzia analityczne i technologie oraz szkolenia z ich obsługi. Doświadczenie pokazuje, iż kluczowym jest przede wszystkim zapewnienie adekwatnych środków na obsadę kadrową i jej odpowiednie zwiększanie o coraz to bardziej zaawansowane kompetencje. Dopiero bowiem zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych legitymujących się właściwym zestawem kompetencji pozwala na odpowiedzialne i efektywne przeprowadzenie inwestycji w środki techniczne i narzędzia bez jednoczesnego pogorszenia sprawności w działalności podstawowej. Problem ten rozciąga się nie tylko na pion analityczny, ale także na pion wsparcia, czyli jednostki odpowiedzialne za technikę operacyjną, teleinformatykę, kadry, logistykę i finanse. Rozwój zaawansowanych narzędzi analitycznych, które z dużym zaangażowaniem konsekwentnie budowano w CBA wymaga utrzymania i pozyskania kolejnych zespołów wykwalifikowanych specjalistów o różnych profilach kompetencji.

Na opisane powyżej podstawowe kwestie nakłada się niezwykle dynamiczny, gwałtowny wręcz postęp technologiczny szczególnie w dziedzinach takich jak telekomunikacja, informatyka i analityka danych, w tym sztuczna inteligencja. Są to dziedziny o kluczowym znaczeniu dla rozwoju działalności analitycznej. W państwie poważnie myślącym o bezpieczeństwie minimalnym standardem powinno być utrzymanie w służbach takich zasobów kadrowych, które byłyby w stanie nadążać za tym postępem i na bieżąco testować i oceniać nowe technologie, a następnie najbardziej przydatne z nich do realizacji swojej misji wdrażać w organizacji.

Kolejnym poważnym wyzwaniem jest postępująca inflacja informacji. Dzisiaj nie jest problemem pozyskanie informacji na dany temat, a raczej ich umiejętne i sprawne ocenienie, wyselekcjonowanie i przeanalizowanie, tak aby przygotować produkt analityczny w czasie pozwalającym właściwym decydom na skuteczne przeciwdziałanie zidentyfikowanym zagrożeniom. W tym kontekście istotnym problemem organizacyjnym jest również odpowiednie zarządzanie sprawami bieżącymi, których nigdy nie brakuje i które nie przestają napływać. W ich natłoku łatwo umykają kwestie istotne, wymagające strategicznego podejścia, a zagadnienia rozwojowe również są spychane na drugi lub trzeci plan.

Kolejne istotne wyzwania dla działalności analitycznej wiążą się z koniecznością sprawnej współpracy i wymiany informacji z partnerami w kraju i za granicą. W Polsce brakuje instytucjonalnych rozwiązań w sektorze publicznym wspierających skuteczne i sprawne wymianę informacji, dzielenie się doświadczeniami, wymianę i współkorzystanie z zasobów, oddelegowywanie funkcjonariuszy i pracowników czy budowanie wspólnych zespołów roboczych ad hoc. W niektórych państwach specjalne ustawy regulują relacje pomiędzy podmiotami sektora publicznego i ustanawiają instytucje promujące zacieśnianie współpracy między nimi.

W odniesieniu do współpracy międzynarodowej należy zauważyć, że polskie służby, w tym CBA na tle większości swoich europejskich partnerów są nieadekwatnie do potencjału gospodarczego kraju i liczby ludności reprezentowane w organizacjach międzynarodowych. Polskie biuro łącznikowe w Europolu liczy zaledwie kilka osób, a CBA nie ma tam nawet swojego przedstawiciela. Polska sieć oficerów łącznikowych za granicą jest również skromna. Na dodatek współpraca międzynarodowa polskich służb jest słabo skoordynowana. W efekcie polskie służby nie są w stanie w pełni korzystać z całej gamy możliwości współpracy, jakie dają organizacje międzynarodowe i instytucjonalna obecność w innych państwach, z którymi łączą Polskę bliskie relacje gospodarcze. Do tych możliwości współpracy należy zaliczyć m.in. pozyskiwanie środków finansowych na inwestycje oraz współdziałanie w sprawach transgranicznych.

W końcu nie tylko z perspektywy działalności analitycznej konieczna jest nowelizacja ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ten akt prawny z 2006 r., który był zmieniany okazjonalnie i to w wąskim, punktowym zakresie jest już w wielu miejscach nieaktualny i anachroniczny. Praktyka pokazała, że wiele przepisów ustawy jest nieskutecznych i wymaga korekty, a niektóre pozostają martwe. Jak wcześniej wspomniano, Biuro w latach 2021-2022 opracowało kompleksowy projekt nowelizacji, którego celem było zwiększenie sprawności i efektywności CBA w każdym obszarze jego działalności. W kontekście działalności analitycznej kluczowe znaczenie ma przyjęcie przepisów zwiększających zakres dostępu do danych, w szczególności dotyczących kwestii finansowych i majątkowych, ujednolicających formaty najczęściej przetwarzanych rodzajów danych, tj. telekomunikacyjnych i finansowych czy doprecyzowujących zakres tajemnicy bankowej. W szerszym kontekście dla zwiększenia potencjału analitycznego CBA pożądane są takie zmiany, które zwiększą możliwości rekrutacyjne Biura, poszerzą możliwości korzystania z wsparcia pracowników w wykonywaniu zadań służbowych, usprawnią wymianę informacji z innymi instytucjami, a w sektorze bezpieczeństwa stworzą polską wspólnotę wywiadowczą, poszerzą możliwości współpracy międzynarodowej, czy uregulują działalność osłonową służb.

VI. Podsumowanie

Rozważania na temat działalności analitycznej Centralnego Biura Antykorupcyjnego warto zamknąć próbą zdefiniowania istoty tej działalności oraz podsumowaniem dotychczasowych osiągnięć analityków CBA. Ma to szczególne znaczenie w świetle zapowiadanej przez decydentów najwyższego szczebla likwidacji służby antykorupcyjnej motywowanej oszczerczą kampanią wymierzoną w Biuro, a prowadzoną w kontekście ostatnich wyborów do parlamentu i zmiany władzy w ich wyniku.

Jak zdefiniować istotę działalności analitycznej CBA w jednym syntetycznym ujęciu? Czy jest to w ogóle możliwe? Mając na względzie poczynione wcześniej obserwacje, szczególnie te dotyczące podstaw prawnych działalności analitycznej CBA, a także uwzględniając wieloletnią praktykę można pokusić się o stwierdzenie, iż istotą działalności analitycznej CBA w najprostszym możliwym ujęciu jest przekazanie na czas wiedzy odbiorcy na temat zagrożeń korupcyjnych lub dla interesów ekonomicznych państwa, która wspiera jego procesy decyzyjne i umożliwia pożądaną z perspektywy interesu publicznego reakcję (działanie lub powstrzymanie się od działania).

Przechodząc do podsumowania wyników działalności analitycznej CBA, uprawnionym jest twierdzenie, że na przestrzeni ponad 18 lat swojego istnienia, a porównując to do wieku człowieka – z osiągnięciem pełnoletności, Centralne Biuro Antykorupcyjne zdołało wykształcić dojrzały pion analityczny, który w obliczu fali różnorodnych zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju w ostatnich latach skutecznie realizował najtrudniejsze zadania, jakie kiedykolwiek przed nim postawiono. Co więcej, efekty te osiągnięto pomimo licznych wyzwań i trudności, które szerzej omówiono w pkt. V. Poza typowymi zadaniami realizowanymi przez jednostki analityczne służb specjalnych czy mundurowych, polegającymi na opracowywaniu informacji na temat zagrożeń znajdujących się w zainteresowaniu służby, a także wspieraniu innych merytorycznych pionów w toku prowadzonych spraw, analizy CBA zasłynęły z działalności osłonowej, aktywnie chroniąc majątek publiczny przed sprzeniewierzeniem, szkodą i marnotrawstwem. W efekcie działań osłonowych CBA wygenerowano olbrzymie, liczone w setkach milionów złotych oszczędności oraz skutecznie osłaniano publiczne przedsięwzięcia gospodarcze warte wiele miliardów złotych.

Największe osiągnięcia Biura w działalności osłonowej wiążą się z zabezpieczaniem programów Tarczy Finansowej, Tarczy Antykryzysowej, zakupów MZ i RARS, osłoną zamówień publicznych na informatyzację prowadzonych przez kluczowe instytucje państwowe czy też osłoną publicznego sektora ochrony zdrowia. Działania te stały się podstawą do opracowania unikalnego w skali kraju i wyjątkowego na skalę europejską projektu analitycznego wykorzystującego bazy grafowe, maszynowe uczenie i sztuczną inteligencję do szacowania ryzyka sprzeniewierzenia środków publicznych skierowanych do setek tysięcy przedsiębiorców. Wyniki tego swego rodzaju eksperymentu analitycznego pozwalają przypuszczać, że jego szersze zastosowanie mogłoby istotnie ograniczyć ryzyka wyłudzenia środków publicznych zarówno krajowych jak i europejskich rozdysponowywanych przez polskie instytucje wdrażające. Propagacja tego rozwiązania w opinii autora pozwoliłaby zapobiegać nie tylko wielomilionowym szkodom w majątku Unii Europejskiej, Skarbu Państwa czy jednostek samorządowych, ale także chronić wizerunek organów władzy publicznej przed krytyką społeczną wywołaną słusznym niezadowoleniem z przekazywania publicznych pieniędzy niewiarygodnym podmiotom lub wręcz przestępcom gospodarczym. Co więcej, mając na względzie potencjał drzemący w tym nowatorskim rozwiązaniu łączącym w sobie metodologię analityczną, wieloźródłowe dane finansowe i gospodarcze oraz know-how analityków CBA z nowoczesnymi technologiami, można śmiało przypuszczać, że środki przeznaczone na rozwój pionu analitycznego CBA nie dość, że szybko zarobiłyby na sobie, to jeszcze przyniosłyby wielokrotny zwrot z inwestycji.

Istotnym jest również to, że działalność osłonowa CBA jest elementem całościowej, systemowej odpowiedzi państwa polskiego na zagrożenia dla jego interesów ekonomicznych, jakim jest Centralne Biuro Antykorupcyjne i nie byłaby ona tak skuteczna, gdyby nie była

właśnie częścią Biura. Natomiast samo Biuro dzięki działalności osłonowej oraz niestrudzonej walce z korupcją, przestępczością podatkową i gospodarczą na trwałe wpisało się w krajowy system bezpieczeństwa, jako służba aktywnie i skutecznie zabezpieczająca interes ekonomiczny państwa.

Wobec planowanej likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, która niechybnie doprowadzi również do dezintegracji jego pionu analitycznego, zarysowane powyżej osiągnięcia i dorobek analityków CBA zostaną zaprzepaszczone. W konsekwencji polskie państwo utraci szansę na istotne usprawnienie swojej efektywności w obszarze ochrony zasobów finansowych przed korupcją i wyłudzeniami. To byłaby strategiczna pomyłka, na którą najzwyczajniej Polski nie stać.