

Monografie i Studia
Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZARZĄDZANIE ANTYKORUPCYJNE w sektorze publicznym

Teoria i praktyka
Stosowanie normy PN-ISO-37001

Zbysław Dobrowolski
Monika Dobrowolska

**Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

ZARZĄDZANIE ANTYKORUPCYJNE W SEKTORZE PUBLICZNYM

Teoria i praktyka

Stosowanie normy PN-ISO-37001

Zbysław Dobrowolski

Monika Dobrowolska

Kraków 2020

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzent: dr hab. Grzegorz Drozdowski, prof. UJK
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Katedra Ekonomii i Finansów

Redakcja serii:

Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska, prof. UJ
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski - przewodniczący
dr hab. Grzegorz Baran, prof. UJ
dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ
dr hab. Roman Dorczak, prof. UJ
dr hab. Dariusz Grzybek, prof. UJ
dr hab. Regina Lenart-Gansiniec
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz, prof. UJ
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel. +48 12 664 55 44, fax + 48 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

ISBN 978 - 83 - 65688 - 59-0
ISBN 978 - 83 - 65688 - 60-6 (e-book)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytet Jagielloński
Wydanie I, Kraków 2020

Publikacja, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana bez pisemnej zgody Wydawcy.

Projekt okładki, redakcja techniczna, skład i łamanie:
E-Studio Robert Jacyno
ul. Niecała 2d, 65-245 Zielona Góra
www.e-studio.com.pl

Spis treści

I.	Zjawisko korupcji	4
1.	Przyczyny, rodzaje, skutki korupcji	4
2.	Korupcja a szara strefa i pranie pieniędzy	24
3.	Regulacje w gospodarce a zjawisko korupcji	27
4.	Rozmiary zjawiska korupcji na świecie	34
5.	Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych	52
6.	Korupcja w Polsce	66
II.	Kierunki przeciwdziałania korupcji	101
1.	Holistyczne ujęcie przedsięwzięć antykorupcyjnych	101
2.	Efektywność przedsięwzięć antykorupcyjnych.....	114
3.	Znaczenie instytucji kontroli sektora publicznego w zwalczaniu korupcji	125
4.	Instytucje antykorupcyjne	151
5.	Zaangażowanie organizacji pozarządowych w zwalczanie korupcji	159
6.	Inicjatywy międzynarodowe służące zwalczaniu korupcji	166
7.	Działalność antykorupcyjna INTOSAI	191
8.	Modele i metody antykorupcyjne	199
8.1.	Akcelerator antykorupcyjny	199
8.2.	Określanie ryzyka wystąpienia korupcji	206
8.3.	Raportowanie pozafinansowe jako instrument przeciwdziałania korupcji.....	256
9.	Penalizacja korupcji oraz oszustwa	263
10.	Stosowanie normy antykorupcyjnej PN-ISO 37001	274
	Zakończenie	284
	Assumptions of the monograph and general outline of the research results	286
	Literatura	288
	Spis rysunków i tabel	314

WSTĘP

Zjawisko korupcji jest nierozzerwalnie związane z rozwojem cywilizacji. Pierwsze wzmianki o korupcji można odnaleźć w piśmiennictwie pochodzącym ze starożytnych Indii, Grecji czy Rzymu. Spektakularnym przykładem korupcji jest casus rzymskiego senatora Dudiusa Julianusa, który dzięki przekupstwu przedstawicieli armii zdobył tytuł cesarza Rzymu¹. Korupcja trawiła także społeczność nowożytnych czasów. Prywata doprowadziła m.in. I Rzeczpospolitą do upadku. Zjawisko to istniało w okresie socjalizmu. Rozwija się w gospodarce wolnorynkowej². Sprzyja jej rosnący udział państwa w gospodarce, który obrazują dane Eurostat.

Dochody budżetu państwa są rozdysponowane na różne cele publiczne, w tym m.in. na rządowe zakupy dóbr i usług. Państwo z pozyskanych dochodów finansuje m.in. działalność administracji publicznej, inwestycje infrastrukturalne, które de facto wspomagają sektor prywatny. Państwo jest zatem znaczącym, a czasami jedynym nabywcą dóbr i usług na rynku, przy czym osoby działające w imieniu państwa, decydujące o zakupach dóbr i usług tylko w niewielkim zakresie finansują je z własnych środków finansowych. Ów fakt w powiązaniu z istnieniem nadmiernych uprawnień dyskrejonalnych oraz niedoskonałością systemu nadzoru generuje ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Zjawisko korupcji istnieje również w samym sektorze prywatnym i dotyczy transakcji dokonywanych pomiędzy podmiotami prywatnymi³.

Choć korupcja wpływa destrukcyjnie na rozwój gospodarczy to koszty występowania tego zjawiska są trudne do zwymiarowania. Taką próbę podjęły już kilkanaście lat temu Bank Światowy i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, które badając wpływ korupcji na życie gospodarcze (*Business Environment and Enterprise Performance Survey* – BEEPS) ustaliły, iż koszty korupcji administracyjnej w Polsce wynosiły około 2,5 % Produktu Krajowego Brutto. Badania w innych krajach wykazały m.in., iż ograniczenie korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych pozwalało ograniczyć koszty inwestycji, o co najmniej 10 %⁴. Obecnie, według ONZ, globalny koszt korupcji wynosi co najmniej 2,6 biliona USD lub 5 % wartości globalnego produktu krajowego brutto. Wartość łapówek płaconych co roku sięga aż jednego biliona USD⁵.

¹ J. Hołówka (2001), *Etyka w działaniu*, Warszawa: Prószyński i Ska, s. 264-268.

² Z. Dobrowolski (2005), *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, s. 7-8

³ Tamże.

⁴ J. Wojciechowicz (2003), *Zapobieganie korupcji*, „Kontrola Państwowa” nr 1, s. 12; Z. Dobrowolski (2005), *Korupcja*, op. cit., s. 8.

⁵ United Nations, *Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product*, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data, SC/13493 10 September 2018, dostępne na stronie: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm> [dostęp: 25.02.2019].

Chociaż korupcji nie można w pełni wyeliminować z życia publicznego za cel trzeba stawiać sobie jej marginalizację, by stała się bardziej wstydlivym społecznie wyjątkiem niż akceptowalnym zjawiskiem. Skutecznym, ale zarazem efektywnym podejściem w zwalczaniu korupcji, odmiennym od opierającego się wyłącznie na ściąganiu skorumpowanych osób, jest wprowadzanie rozwiązań, które minimalizują występowanie sprzyjających jej czynników zwiększają koszty przestępczej działalności w taki sposób, że przewyższają one antycypowane i rzeczywiste zyski przestępców. Ogół takich rozwiązań to zarządzanie antykorupcyjne. Pojęcie to obejmuje zarówno zastosowane w normie PN-ISO 37001 tzw. zarządzanie działaniami antykorupcyjnymi, jak też zarządzanie systemem antykorupcyjnym.

Systematyczny przegląd literatury naukowej wykazał, że istnieje luka badawcza w zakresie ustalenia warunków, zasad oraz obszarów zarządzania antykorupcyjnego. Uwzględniając powyższe, w pierwszej tego typu monografii w Polsce, przedstawiono zasady, warunki i metody zarządzania antykorupcyjnego. Dokonano również systematyzacji aparatu pojęciowego. Monografia służy bowiem w założeniu jej autorów realizacji celów dydaktycznych.

Do realizacji celów badawczych, a zatem ustalenia zasad, warunków i metod zarządzania antykorupcyjnego, rozmiarów zjawiska korupcji w ujęciu dynamicznym wykorzystano polską i zagraniczną literaturę poświęconą problematyce zjawiska korupcji, funkcjonowaniu organizacji pozarządowych, kontroli funduszy publicznych, problematyce zarządzania, a także wyniki pozostałych badań obcych i własnych, w tym wywiadów nieustrukturalizowanych. W badaniach przyjęto podejście idiograficzne i zastosowano triangulację metodologiczną po to, aby zapewnić trafność wnioskowania. Wykorzystano, zgodnie ze strategią pluralizmu epistemologicznego, metody zaangażowane, ilościowe i jakościowe w celu dążenia do spójnych rezultatów poznawczych.

Przyjęta metodyka badań umożliwiła zebranie i przeanalizowanie materiału teoretycznego i empirycznego dotyczącego zjawiska korupcji, tworząc tym samym podstawę do procesu wnioskowania. W badaniach skoncentrowano się na następujących problemach:

- Jakie są obszary działalności publicznej zagrożone korupcją?
- Czy można zidentyfikować obszar wspólnych oraz sprzecznych interesów podmiotów objętych relacjami nepotyzmu lub kumoterstwa?
- Jak skutecznie ograniczać rozmiary korupcji?

Omawianym wyżej celom oraz problemom badawczym podporządkowano konstrukcję monografii zatytułowanej *„Zarządzanie antykorupcyjne w sektorze publicznym. Teoria i praktyka. Stosowanie normy PN-ISO-37001”*. W opracowaniu odniesiono się do kwestii terminologicznych. Przedstawiono przyczyny, rodzaje i skutki korupcji. Sformułowano oryginalne, autorskie definicje zjawiska. Zwrócono uwagę na zagrożenia, jakie towarzyszą regulowaniu gospodarki. Przedstawiono wyniki

badania dotyczących postrzegania korupcji przez społeczeństwa Polski i innych państw, wyniki diagnozy obszarów życia publicznego zagrożonych korupcją. Następnie przedstawiono rozwiązania służące prewencji antykorupcyjnej oraz detekcji korupcji. W opracowaniu podano oryginalne, autorskie rozwiązania w zakresie implementowania w organizacjach rozwiązań określonych w polskiej normie PN-ISO 37001 – „Systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Wymagania i wytyczne stosowania”.

Korupcja niszczy nieimitowane zasoby. Stąd też zagadnienie sprawnego zarządzania antykorupcyjnego powinno stanowić przedmiot zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych oraz praktyków życia publicznego. Chcąc skutecznie walczyć z tą patologią należy objąć profilaktyką antykorupcyjną społeczeństwo. Dokładne zrozumienie zjawiska i jego skutków stanowi warunek *sine qua non* powodzenia wszelkich programów antykorupcyjnych. Z tego też względu część monografii poświęcono obszernej analizie pojęciowej, a także prezentacji obszernie przytoczonych norm prawnych.

Rozdział I ZJAWISKO KORUPCJI

1. Przyczyny, rodzaje i skutki korupcji

Przed omówieniem czynników sprzyjających występowaniu zjawiska korupcji oraz metod jej przeciwdziałania i detekcji należy odnieść się do kwestii pojęciowych⁶. Pojęcie korupcji w ujęciu etymologicznym znacznie odbiega od łacińskiego rodowodu. Łacińskie słowo *corruptio* oznaczało zepsucie, uwiedzenie, przewrotność. Również w języku polskim początkowo wyraz „korupcja” oznaczał psucie się, gnicie, rozkład moralny. W okresie późniejszym pojęcie korupcji rozszerzono na łapownictwo. Korupcję określano jako przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowych lub społecznych korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa. Korupcję pojmowano jako demoralizację urzędników instytucji państwowych lub społecznych objawiającą się łapownictwem i przekupnością. Omawiane zjawisko definiowano jako branie (sprzedajność), dawanie łapówek (przekupstwo), występujące w związku z pełnieniem czynności przez funkcjonariusza publicznego lub osobę powołaną do pełnienia funkcji publicznej⁷. Korupcja pojmowana jest jako wykorzystanie urzędu publicznego dla uzyskania osobistych korzyści lub szerzej wykorzystanie stanowiska (w tym sektorze prywatnym) dla uzyskania osobistych korzyści⁸. Korupcję można zdefiniować również jako działanie nielegalne polegające na wykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji dla uzyskania ekonomicznych lub politycznych korzyści, przejawiającej się przedkładaniem interesu własnego nad interes podmiotu, który się reprezentuje⁹. P. Sztompka zauważa, że korupcję można rozpatrywać jako zjawisko pojawiające się w społeczności cechującej się brakiem wzajemnego zaufania¹⁰. Nielegalne powiązania spajają grupę wokół określonych celów. Zmowa milczenia jest podyktowana strachem przed ujawnieniem przestępczej działalności.

Z. Dobrowolski stwierdza, że korupcja to wykorzystanie zaufania publicznego dla prywatnych korzyści. Definicję tę wiąże z pojmowaniem zaufania jako gotowości

⁶ W tej monografii wykorzystano następujące opracowania: przytoczono w poszczególnych rozdziałach opracowanie Z. Dobrowolski (2005), *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, s. 3-163; Wykorzystano opracowania: Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, 3- 314; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2018), *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 14-86.

⁷ Mała Encyklopedia Prawa (1980), Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 272.

⁸ Z. Dobrowolski (2001), *Korupcja w życiu publicznym*, Zielona Góra: Wydawnictwo Organon, s. 13-15.

⁹ Tamże.

¹⁰ P. Sztompka (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Zak.

interesariuszy do współdziałania¹¹. Można również sformułować, za Z. Dobrowolskim i M. Dobrowolską uogólnienie, że korupcja to pewien szczególny rodzaj relacji pomiędzy osobami pełniącymi określone role społeczne, służącej uzyskaniu korzyści przez obie strony tej relacji w sposób sprzeczny z zasadami obowiązującymi w danej społeczności.

Analiza etymologiczna wyrazów korupcja, korumpować, skorumpowany, połączona z obserwacją przejawów tego zjawiska pozwalają przyjąć, że są one zbliżone do terminów: sprzedajność, przekupstwo. Te ostatnie z reguły odnoszą się do wyodrębnionego zachowania polegającego na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści majątkowych lub osobistych w związku z pełnionymi funkcjami (sprzedajność) lub na ich wręczaniu czy obiecywaniu, różnym osobom w związku z pełnionymi funkcjami (przekupstwo).

Pojęcie korupcji, korumpowania nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania takich korzyści, a określenie skorumpowany - w przyjęciu ich. Mieści w sobie element podporządkowania przekupywanych osób, osiąganie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi dla zaspokajania potrzeb nie tylko bieżących, ale i przyszłych, często nieokreślonych podczas wręczania korzyści¹². Korupcja to syndrom zjawiska, na które składa się możliwość dalszego dysponowania, posługiwania się skorumpowanymi dla różnych, bezpośrednich czy przyszłych celów i trwalsze aniżeli jeden akt zaprzędania. Oznacza dyspozycyjność wobec korumpujących¹³.

Korupcja, w myśl art. 2 międzynarodowej cywilnoprawnej konwencji o korupcji oznacza żądanie, proponowanie, wręczenie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę¹⁴.

W myśl art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁵ korupcją 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 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

¹¹ Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Types of Organisational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH.

¹² Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

¹³ P. Pałka, M. Reut (1999), *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków: Zakamycze, s. 5.

¹⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.

obiecывaniu, 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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Choć pojęcie „korupcja” choćby z racji rozpowszechnienia tego zjawiska w życiu społecznym powinno być zrozumiałe, w rzeczywistości było inaczej. Z treści raportu Instytutu Spraw Publicznych pn. „Korupcja w doświadczeniu codziennym” wynika na przykład, że w 2000 r. aż 22 % ogółu ankietowanych nie potrafiło określić znaczenia wyrazu „korupcja”. Na uwagę zasługuje też fakt, iż odpowiedzi wskazujące na niewiedzę lub trudności w zrozumieniu pojęcia korupcji były zróżnicowane w zależności od cech społecznych i demograficznych ankietowanych. Odpowiedzi wskazujące na niezrozumienie terminu udzielali najczęściej mieszkańcy wsi, osoby w podeszłym wieku, bezrobotni oraz osoby słabo wykształcone. W przytoczonym powyżej badaniu najczęstsze odpowiedzi (30 % ogółu odpowiedzi) określające korupcję wskazywały na czyny łapówkarstwa i przekupstwa. 26 % ankietowanych akcentowało dawanie łapówek, przekupywanie, wręczanie prezentów, pieniędzy. 20 % respondentów uważało za korupcję przede wszystkim branie łapówek, wymuszanie korzyści, przyjmowanie pieniędzy, prezentów za świadczenie własnej pracy czy załatwienie sprawy. 12 % ankietowanych pojmowało korupcję jako kradzież, złodziejstwo, oszustwo, nadużycia gospodarcze, zaś 11 % badanych stwierdziło, iż korupcja to postępowanie niezgodne z prawem i niemoralne. 9 % ankietowanych wiązało korupcję z określonymi grupami zawodowymi, jak m.in. urzędnicy, politycy, nauczyciele, lekarze, pracownicy wymiaru sprawiedliwości. 5 % badanych utożsamiało korupcję z kumoterstwem, nepotyzmem. Kolejne 5 % ankietowanych uznało, iż korupcja to robienie czegoś złego w polityce, cwaniactwo, niewypłacalność zakładów¹⁶.

Badania przeprowadzone z grupą 40 studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 2014-2019 (coroczne wywiady niestandardyzowane, nieustrukturalizowane) wykazały, iż studenci pojmowali korupcję w taki sposób, jak określa ją art. 1 ust. 3a pkt. 1 ustawy o CBA. Korupcję odnoszono do relacji występujących na styku sektora

¹⁶ A. Kubiak (2001), *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 8-9.

publicznego i prywatnego. Tymczasem zjawisko to może towarzyszyć wyłącznie relacjom podmiotów funkcjonujących w sektorze prywatnym. Na przykład decyzję o przyjęciu towaru o zaniżonej jakości z płatnością jak za pełnowartościowy towar może podjąć skorumpowany przez dostawcę kierownik sklepu. Kierownik sklepu będzie w ten sposób działał na niekorzyść właściciela sklepu.

Korupcji może towarzyszyć zjawisko nepotyzmu lub kumoterstwa. Nepotyzm, według definicji słownikowej, to faworyzowanie krewnych i przyjaciół przy obsadzaniu wysokich stanowisk i rozdawaniu godności przez osoby wpływowe¹⁷. Kumoterstwo to wzajemne popieranie się ludzi związanych pokrewieństwem, zażyłością lub przynależnością do określonej grupy¹⁸. Nieco inną definicję można odnaleźć na stronie Infor.PL przeznaczonej dla praktyków: nepotyzm, to nadużywanie zajmowanego stanowiska poprzez protegowanie krewnych. Podstawowym wyznacznikiem nepotyzmu jest tak zwana bezpośrednia podległość służbowa. Kumoterstwo to faworyzowanie oparte nie na pokrewieństwie, ale na powiązaniach towarzyskich¹⁹. Kumoterstwo określane jest inaczej protekcją i oparte jest na nieformalnych powiązaniach. Zaś nepotyzm to faworyzowanie członków własnej rodziny²⁰.

Na podstawie przeglądu literatury ustalono, że wyjaśnieniu zjawisk nepotyzmu i kumoterstwa może służyć koncepcja altruizmu krewniaczego W. D. Hamiltona. Badacz ten wyjaśnia zjawisko altruizmu utożsamiając podmiot ewolucji z genotypem, a nie z osobnikiem, który jest tylko danego genotypu nośnikiem²¹. Biorąc powyższe pod uwagę, jak też koncepcję J.M. Smitha o doborze krewniaczym, zjawisko nepotyzmu lub kumoterstwa będzie miało ten sam cel, jak istnienie ewolucyjnego mechanizmu odpowiedzialnego za dobór tych cech organizmu, które mają korzystny wpływ na przeżywalność osobników spokrewnionych. A zatem chodzi o zwiększenie liczby osobników spokrewnionych lub osobników reprezentujących określoną grupę w kręgu osób o wysokim statusie materialnym lub pozycji społecznej. Funkcjonowanie w określonym środowisku większej liczby osób powiązanych ze sobą relacjami opartymi na nepotyzmie lub kumoterstwie zwiększa szanse osiągnięcia sukcesu przez ich potomstwo.

Wykorzystując badania D. Rutkowskiej i A. Szuster dotyczące altruizmu²² można przyjąć, że wśród mechanizmów nepotyzmu oraz kumoterstwa można wyróżnić: mechanizm bliskości, a zatem skłonność do nielegalnej pomocy osobom spokrewnionym. Mechanizm znajomości, którego podłoża można poszukiwać w złożonych

¹⁷ WN PWN SA, *nepotyzm*, dostępne na stronie: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nepotyzm.html> [dostęp: 10.02.2019].

¹⁸ WN PWN SA, *kumoterstwo*, dostępne na stronie: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kumoterstwo.html> [dostęp: 09.02.2019].

¹⁹ INFOR PL SA 2019, *Niekaralne formy korupcji*, dostępne na stronie: <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestepstwa-gospodarcze/305689,Niekaralne-formy-korupcji.html> [dostęp: 10.02.2019].

²⁰ Encyklopedia Zarządzania, *Kumoterstwo*, dostępne na stronie: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Kumoterstwo> [dostęp: 10.02.2019].

²¹ Ł. Wojciechowski (2008), *Ewolucyjne widzenie altruizmu - od redukcjonizmu do [w:] D. Rutkowska, A. Szuster (red.), O różnych obliczach altruizmu*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

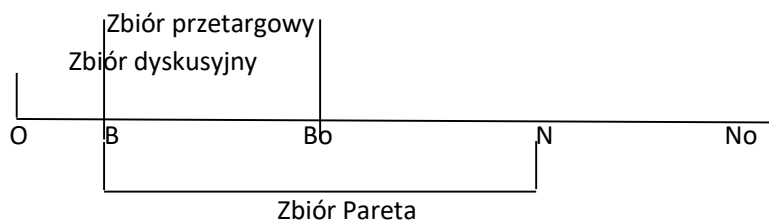
²² D. Rutkowska, A. Szuster (red.) (2008), *O różnych obliczach altruizmu*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

interakcjach społecznych, na przykład wspólnego wychowywania się na „jednym podwórku” przez określoną grupę osób. Mechanizm podobieństwa (dopasowania fenotypów). Problemy badawcze wymagające rozwiązania są następujące:

- jaka jest maksymalna wielkość populacji powiązanej więzami nepotyzmu lub kumoterstwa, w której dochodzi do maksymalizacji użyteczności wynikającej z takich powiązań?
- czy można zidentyfikować obszar wspólnych oraz sprzecznych interesów podmiotów relacji opartych na nepotyzmie lub kumoterstwie?

Pierwszy problem badawczy, zgodnie z założeniem autorów, wymaga rozwiązania w następstwie pogłębionych, kolejnych badań naukowych. W przypadku drugiego problemu badawczego podjęto próbę jego rozwiązania. I tak, założmy, że na osi kolejne punkty odpowiadają kolejnym poziomom preferencji osób „wspierających” (osób pomagających w następstwie nepotyzmu lub kumoterstwa w uzyskaniu zatrudnienia lub określonego stanowiska przez osoby „wspierane”) i „wspieranych” na które oddziałują zmiany w następstwie zatrudnienia w ich organizacjach kolejnych „wspieranych”. Rozszerzanie zbioru „wspieranych” przy założeniu niezmienniej liczby podmiotów, w których można znaleźć intratne zatrudnienie będzie w czasem powodowało konflikt interesów pomiędzy „wspierającymi”, „wspieranymi” w pierwszej kolejności oraz „wspieranymi” w dalszej kolejności. Jeśli punkt B oznaczać będzie działania najbardziej preferowane przez „wspieranego”, to po przekroczeniu tego punktu (poruszając się na osi w prawo) użyteczność wynikająca z wprowadzenia zmian w życie, a zatem zatrudnienia następnych „wspieranych” maleje. Istnieje moment B_0 , od którego „wspierany” nie jest już zainteresowany zatrudnieniem kolejnych osób – „wspieranych”, gdyż nie będzie czerpać z organizacjami takich korzyści jak dotychczas (będzie musiał się dzielić korzyściami z innymi „wspieranymi”). „Wspierani” będą zatem zainteresowani prowadzeniem swoistych negocjacji z „wspierającymi” w zakresie od 0 do B_0 . Natomiast w przypadku „wspierającego”, jeśli przyjmiemy, że N oznacza punkt, w którym projekt zmian jest najbardziej preferowany przez „wspierającego”, a No – punkt, od którego „wspierający” nie jest już zainteresowany zmianami w działalności „wspieranych”, to „wspierający” będzie brał pod uwagę sytuację oznaczoną na osi odcinkiem - ONo . Częścią wspólną jest zatem zbiór OBo , który określa się zbiorem dyskusji korupcyjnej. W obszarze tym oba podmioty, tj. „wspierający” i „wspierany”, są skłonne negocjować kształt zmian w działalności określonego podmiotu, uwzględniający obopólne interesy. Zbiór BN jest zbiorem Pareta, gdyż nie ma możliwości znalezienia rozwiązania w drodze negocjacji²³. Część wspólna zbioru Pareta i obszaru możliwej dyskusji oznacza obszar wspólnej negocjacji. Negocjacje co do kształtu zmian będą realizowane w tym obszarze (BBo) zwanym zbiorem przetargowym korupcji. Ilustruje to poniższy rysunek.

²³ Gdzie sytuacja jednego podmiotu polepszyłaby się bez jednoczesnego pogorszenia się sytuacji drugiego podmiotu.



Rys. 1 Zbiór dyskusyjny i przetargowy korupcji

Źródło: Opracowanie własne

Jakie praktyczne implikacje wynikają z tego oryginalnego, autorskiego ujęcia problematyki nepotyzmu i kumoterstwa. Należy w trakcie detekcji zjawisk korupcyjnych identyfikować obszar przetargowy korupcji w celu ujawnienia rzeczywistych beneficjentów korupcji.

Z korupcją związane jest także pojęcie konfliktu interesów, które można zdefiniować, jako pełnienie przez osobę publiczną albo członków jej najbliższej rodziny, funkcji lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym, które mogą wpływać na treść urzędowych zachowań w sposób mogący rodzić wątpliwości co do ich bezstronności²⁴. Zastosowanie przez Z. Dobrowolskiego i M. Dobrowolską w powyższej definicji pojęcia „decydent” zamiast osoby publicznej rozszerza definicję nie tylko do sfery publicznej, ale także do sektora prywatnego. A zatem zmodyfikowana definicja, autorstwa Z. Dobrowolskiego i M. Dobrowolskiej, konfliktu interesów jest następująca: są to relacje decydenta albo członków jego najbliższej rodziny z innymi osobami, które mogą wpływać na treść podejmowanych przez niego decyzji w sposób rodzący wątpliwość co do ich bezstronności.

Zjawisku korupcji może (i często towarzyszy) oszustwo. Zjawisko to można określić jako wykorzystanie stanowiska służbowego w celu wzbogacenia się drogą umyślnego nadużywania bądź niewłaściwego wykorzystania zasobów pracodawcy²⁵. Definicja ta, choć szeroka zawęża sprawcę do pracownika (kierownika) organizacji, zaś ofiarę do pracodawcy: prywatnego lub publicznego. Tymczasem oszustwo może mieć miejsce nie tylko w zakładzie pracy, ale także w innych sferach życia publicznego²⁶. Słownikowe znaczenie terminu „oszustwo” oznacza, świadome wprowadzenie kogoś w błąd lub wyzyskanie czyjegoś błędu dla własnej korzyści. Wydaje się, że powyższa definicja jest uniwersalna, gdyż nie ogranicza zakresu podmiotowego i przedmiotowego oszustwa²⁷.

²⁴ INFOR PL SA 2019, *Niekarne formy korupcji*, dostępne na stronie: <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestępstwa-gospodarcze/305689,Niekarne-formy-korupcji.html> [dostęp: 10.02.2019].

²⁵ J. T. Wells (2006), *Nadużycia w firmach. Vademecum. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa: ACFE, LexisNexis, Ernst&Young, s. 1.

²⁶ Z. Dobrowolski (2008), *Oszustwo w życiu publicznym*, Zielona Góra: Wydawnictwo Organon.

²⁷ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyty śledczy, op. cit.*, s. 23-24.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje definicja oszustwa powiązana z pojęciem kradzieży cudzej własności. I tak, R. Patterson definiuje oszustwo jako działanie polegające na bezpośredniej lub pośredniej kradzieży cudzej własności poprzez wprowadzanie kogoś w błąd ustnie, poprzez sfalszowanie dokumentów lub okradanie w sposób trudny do wykrycia²⁸.

Odnosić należy, iż nie każde wprowadzenie drugiej osoby w błąd stanowi oszustwo ścigane z urzędu przez organy ścigania. W myśl art. 286 § 1-3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1950) (k.k.) - kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsięwziętego działania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat ośmiu (tej samej karze podlega, kto żąda korzyści majątkowej w zamian za zwrot bezprawnie zabranej rzeczy). W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Jeżeli czyn określony w § 1-3 ww. artykułu popełniono na szkodę osoby najbliższej, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Przypisanie przestępstwa z art. 286 § 1 k.k. wiąże się z wykazaniem, że sprawca obejmował swoją świadomością i zamiarem bezpośrednim kierunkowym wprowadzenie w błąd innej osoby oraz to, że doprowadza ją w ten sposób do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Musi to zostać udowodnione ponad wszelką wątpliwość²⁹. Cytując treść art. 286 k.k. należy zauważyć, że oszustwo jest przestępstwem ogólnosprawczym i nie jest konieczne posiadanie przez jego sprawcę cechy indywidualnej (np. statusu członka organu uprawnionego do reprezentacji spółki handlowej). Jeśli osoba wprowadzająca w błąd doprowadza drugą stronę do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, to może zrealizować znamiona art. 286 kk nawet przy braku formalnego umocowania do reprezentacji osoby prawnej³⁰. Odnosić również należy, że ustawowe znamię „niekorzystnego rozporządzenia mieniem” zostaje spełnione wówczas, gdy sprawca działając w sposób opisany w art. 286 § 1 k.k. doprowadza inną osobę do takiego rozporządzenia mieniem, które jest niekorzystne z punktu widzenia jej interesów. Niekorzystne rozporządzenie mieniem może także sprowadzać się do sytuacji, w której interesy majątkowe pokrzywdzonego ulegają pogorszeniu, mimo iż nie doszło do powstania po stronie rozporządzającego lub

²⁸ M. Kuter, A. Hołda, S.T. Surdykowska (2006), *Oszustwa księgowe. Teoria i praktyka*, Warszawa: Cdił Difin, s. 33-38.

²⁹ Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, *postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2018 r., II KK 448/17*, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20kk%20448-17.pdf> [dostęp: 25.08.2018].

³⁰ Sąd Apelacyjny w Katowicach. Portal Orzeczeń, *II Aka 533/17 - wyrok z uzasadnieniem Sąd Apelacyjny w Katowicach z 2018-03-16*, dostępne na stronie: [http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/details/\\$N/15150000001006_II_Aka_000533_2017_Uz_2018-04-09_001](http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/details/$N/15150000001006_II_Aka_000533_2017_Uz_2018-04-09_001) [dostęp: 25.08.2018].

osoby, w imieniu której rozporządzenie nastąpiło, szkody majątkowej. Niekorzystne rozporządzenie mieniem to pojęcie szersze od terminów „szkoda” i „strata”³¹.

Ustawą z dnia 22 października 2004 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (sporządzonej w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzonego w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokołu w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzonego w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugiego Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzonego w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2699) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził zgodę na jej ratyfikowanie. Omawiana konwencja wprowadziła definicję oszustwa jako przestępstwa naruszającego interesy finansowe Wspólnot Europejskich (Wspólnot). W odniesieniu do wydatków Wspólnot, zgodnie z art. 1a konwencji, nadużycie finansowe charakteryzowane jest jako jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:

a) w odniesieniu do wydatków:

wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;

b) w odniesieniu do przychodów:

wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, lub w imieniu, Wspólnot Europejskich, nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.

Wśród przyczyn występowania korupcji można wymienić przyczyny:

- uniwersalne, takie jak ułomność natury ludzkiej, w tym chęć szybkiego wzbogacenia się w nieuczciwy sposób, co powoduje, iż korupcja istnieje we wszystkich społecznościach niezależnie od przyjętego ustroju politycznego,

³¹ Sąd Apelacyjny w Katowicach. Portal Orzeczeń, II Aka 389/17 - wyrok Sąd Apelacyjny w Katowicach z 2018-03-01, dostępne na stronie: [http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/content/\\$N/151500000001006_II_Aka_000389_2017_Uz_2018-03-23_001](http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/content/$N/151500000001006_II_Aka_000389_2017_Uz_2018-03-23_001) [dostęp: 25.08.2018].

- historyczne, na przykład brak własnej państwowości stanowi asumpt do nieszanowania norm prawnych jako narzuconych przez okupanta. To z kolei może przekładać się na nieuszanowanie norm prawnych w ogóle,
- błędy w organizacji i zarządzaniu. Na przykład w warunkach gospodarki niedoboru charakteryzującej się nierównowagą pomiędzy podażą i popytem, chęć zdobycia określonych dóbr konsumpcyjnych może katalizować zachowania korupcyjne. Na przykład łapówka w zamian za umożliwienie zakupu lodówki poza kolejnością³².

Skupiając się na przyczynach płacenia łapówek przez korumpujących można dokonać następującego wyróżnienia: 1) dostęp do dóbr limitowanych, na przykład do kontraktów, licencji, zezwoleń, nieruchomości gruntowych w atrakcyjnych częściach miast; 2) dostęp do informacji, na przykład na temat postanowień kontraktu, kosztorysu inwestorskiego, planowanych przez decydentów działań; 3) pozytywne załatwienie sprawy pozwalające na uniknięcie lub zmniejszenie kosztów działalności; 4) pozbawienie innych podmiotów korzyści. Na przykład w zamian za łapówkę, urzędnik formułuje wymogi przetargu na zbycie nieruchomości gruntowej w taki sposób, iż nikt poza korumpującym nie jest zainteresowany nabyciem tej nieruchomości. Inna sytuacja, to nasyłanie kontroli na konkurentów, czy też załatwienie, by sprawy konkurencji były opieszale realizowane w urzędzie³³; 5) zwiększenie zysków poprzez oszukańcze praktyki, a także łapówkarstwo osób zobowiązanych do przeciwdziałania takim oszukańczym praktykom. Na przykład, poprzez przekupienie laborantów można dostarczać do określonego podmiotu towar niespełniający określonych wymagań, a pobierać wynagrodzenie jak za towar pełnowartościowy.

Korupcja jako zjawisko patologiczne występuje od zawsze, gdyż jest wynikiem skłonności człowieka do wykorzystywania swojej pozycji do załatwiania własnych interesów. Jest to więc zjawisko globalne i długotrwałe. A. Dylus stwierdza, iż korupcja stała się możliwa w momencie rozdzielenia życia publicznego od prywatnego. Można przyjąć, że dużo wcześniej, to znaczy w momencie, gdy pojawiła się grupa właścicieli majątku i osób prowadzących sprawy gospodarcze w cudzym imieniu. Nie należy zapominać, iż korupcja może mieć miejsce także wyłącznie w sektorze prywatnym. Korupcja stanowi problem globalny i długotrwały³⁴.

Skoro korupcja jako zjawisko patologiczne występuje od zawsze, gdyż jest wynikiem skłonności człowieka do wykorzystywania swojej pozycji do załatwiania własnych interesów warto zidentyfikować mechanizmy, które mają związek z uleganiem pokusie korupcji. Znanе powieǳenie okazał się czyni złodzieja jest ciągle aktualne, zwłaszcza, gdy potencjalna odpowiedzialność za nielegalne działanie jest znikoma lub wcale jej nie ma. T. Tyszka opisuje ciekawy eksperyment, podczas którego

³² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 13.

³³ A. Kamiński (2003), *Korupcja w administracji publicznej: znaczenie, przyczyny i konsekwencje*, „Biuletyn Informacyjny” nr 1/2003, NIK, s. 66-71.

³⁴ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 14-15.

studenci mieli wykazać się znajomością gatunków win. Student pozostawiony sam w pokoju miał za zadanie ustalić markę wina. Ponieważ dostarczano mu butelkę wina z nalepką (butelka była odwrócona w ten sposób, iż nalepka pozostawała po drugiej stronie butelki) uczciwy student nie odwracając butelki i nie sugerując się informacją zawartą na nalepce identyfikował markę wina na podstawie własnego osądu, na podstawie próby smaku, zapachu, koloru wina. Nieuczciwy mógł posłużyć się nalepką, bowiem był sam w pokoju i nie wiedział, iż jest obserwowany. Badanie wykazało, iż w sytuacji, gdy za trafnie rozpoznanie marki wina obiecywano badanym aż trzy butelki wina, dwukrotnie więcej studentów uległo pokusie podglądnięcia nalejki z napisem marki wina i przedstawienia odpowiedzi jako wyników swoich badań, niż w przypadku, gdy za trafną odpowiedź obiecywano jedną butelkę³⁵. Z badania wynika, iż stworzona możliwość oszustwa generowała ten czyn. Ponadto, iż przesądzającym czynnikiem, który decydował o udziale w oszustwie był czynnik opłacalności. Można sformułować uogólnienie, że konstatację odnoszącą się do oszustwa można odnieść do zjawiska korupcji.

G. Simmel zauważa, iż uleganie silniejszej pokusie jest w odczuciu społecznym czymś bardziej dopuszczalnym niż uleganie mniejszej pokusie³⁶. Znany mechanizm jest stopniowe oswajanie się z pokusą. Osoby narażone na pokusę zwykle zaczynają jej ulegać w niewielkim stopniu, aż czynią to w stopniu coraz większym. R. Cialdini opisuje działanie omawianej wyżej zasady „od rzemyka do konika” na przykładzie stosowanej przez Chińczyków strategii wobec amerykańskich jeńców w czasie wojny koreańskiej³⁷. Do wspomnianych wyżej mechanizmów dodać jeszcze należy jeden powodowany konformizmem. Ludzie decydują o tym, czy coś jest poprawne czy nie jest poprzez odwołanie się do tego, co myślą na dany temat inni ludzie. Ludzie uważają jakieś zachowanie za dopuszczalne w danej sytuacji, jeśli inni, których widzą tak właśnie się zachowują³⁸.

Korupcja stanowi problem ekonomiczny i polityczny. Zjawisko to rozwija się szczególnie łatwo na styku sektora prywatnego i publicznego. Szczególnie niebezpieczne jest podporządkowanie przedstawicieli organizacji publicznych grupom interesów. W następstwie takiego podporządkowania interes publiczny stopniowo zastępowany jest interesem „korupcyjnych wspólnot”. Owe podporządkowanie może przybierać formę szantażu niejawnego (nie ujawnimy kompromitujących dokumentów w zamian za) lub jawnego poprzez blokady dróg. Inną formą jest finansowanie i inna „pomoc” w wyborach lokalnych lub parlamentarnych³⁹.

Kilkanaście lat temu S. Janecki upatrywał w działalności przedsiębiorstw państwowych czynnika generującego korupcję. Autor zauważał, iż istnienie rozległego

³⁵ T. Tyszka (2001), *Psychologia korupcji* [w:] A. Kojder, A. Sadowski (red.) *Klimaty korupcji*, Warszawa: Semper, s. 76-81.

³⁶ G. Simmel (1997), *Filozofia pieniądza*, Poznań: WFiH, s. 358-359.

³⁷ R. Cialdini (1996), *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk: Wydawnictwo Psychologiczne

³⁸ R. Cialdini, *op. cit.*, s. 113-144.

³⁹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, *op. cit.*, s. 15-16.

sektora publicznego może powodować zmniejszenie wzrostu gospodarczego, bowiem według danych Banku Światowego, tempo wzrostu w sektorze publicznym jest o 5 % mniejsze niż w prywatnym⁴⁰. Cyt. autor uzasadniał powyższy wywód tym, iż firmy państwowe nie muszą dbać o zyski, inwestują bez potrzeby i praktycznie poza kontrolą, bez problemów mogą zwiększać zatrudnienie i płace, łatwo popadają w długi i równie łatwo mogą liczyć na umorzenie zobowiązań wobec Skarbu Państwa. Państwowe firmy posiadają ogromny nieefektywny majątek w postaci mieszkań zakładowych, ośrodków wczasowych, stołówek, terenów rekreacyjno-sportowych, część utrzymuje własne gospodarstwa rolne, inne przedsiębiorstwa posiadają kluby sportowe⁴¹.

Uznanie formy własności za czynnik ograniczający rozwój gospodarki i sprzyjający patologiom wydaje się być zbyt dużym uproszczeniem. O tempie rozwoju lub stagnacji decydują zarówno czynniki ontogeniczne, jak i egzogeniczne. Historia walki z korupcją unaocznia, że podmioty prywatne także mogą być i często są nieefektywne. Gdyby było inaczej, nie było spektakularnych upadłości prywatnych korporacji.

Korupcji sprzyja przyjęty porządek prawno-organizacyjny, który ogranicza swobodę gospodarowania, poprzez wprowadzenie restrykcji w obrocie gospodarczym. Owe restrykcje stanowią asumpt do tworzenia sekretnych porozumień, różnego rodzaju nieformalnych grup, określonych przez A. Podgóreckiego mianem „brudnych wspólnot” mogących oddziaływać na istniejący system społeczny⁴². Takie porozumienia mogą występować w różnych społecznościach, odmiennych kulturowo. Warto przy tym zauważyć, iż zaklasyfikowanie określonego czynu do katalogu zdarzeń korupcyjnych niekoniecznie musi odpowiadać klasyfikacji przyjętej w innym społeczeństwie. Wręczenie prezentu po wykonaniu zadania przez urzędnika może dla jednych oznaczać przejaw korupcji, dla innych jedynie dowód wdzięczności przyjęty w danej kulturze. W społeczeństwie o silnym poczuciu uczciwości korupcja może rozwijać się znacznie wolniej i na mniejszą skalę niż w społecznościach o słabo wykształconym obywatelskim stosunku do państwa i prawa. Korupcja jest zatem zjawiskiem, które cechuje relatywizm. Wydaje się, że korupcja łatwo może się rozwijać w społeczeństwie, które wykazuje nieufny stosunek do władzy państwowej i pozbawione jest wiary w uczciwość polityki⁴³. Taka konstatacja wynika częściowo z analizy komparatywnej danych prezentowanych przez Transparency International (vide: Indeks Postrzegania Korupcji przedstawiony w dalszej części tej monografii) oraz danych OECD dotyczących poziomu zaufania obywateli do instytucji publicznych. Kraje, w których zaufanie do instytucji publicznych jest duże mają zwykle

⁴⁰ S. Janecki, *Państwo w państwie*, Tygodnik Wprost nr 906 z 09.04.2000; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 15-17.

⁴¹ Tamże

⁴² A. Podgórecki (1976), *Kontrola społeczna trzeciego stopnia* [w:] M. Ziemska, J. Kurczewski, J. Kwaśniewski, K. Frieske (red.), *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo UW, s. 25.

⁴³ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 16-17.

mniej problemów z korupcją⁴⁴. Warunkiem sine qua non tej zależności jest dostęp społeczeństwa do wolnych mediów, a zatem informacji o rzeczywistym stanie państwa i jego instytucji, co potwierdzają choćby badania prezentowane w Edelman Trust Barometer⁴⁵.

W ocenie Banku Światowego rozwój korupcji w Polsce jest powiązany z uwarunkowaniami historycznymi kształtującymi postawy społeczne. Większość obywateli Polski żyjących najpierw pod okupacją hitlerowską, a następnie w systemie komunistycznym, postrzegała państwo jako twór obcy, a zatem taki, wobec którego zajęcie postawy wywrotowej było uzasadnione. Wiązało się to z łamaniem prawa. Jednocześnie znacznych rozmiarów mniejszość, będąca częścią aparatu władzy, traktowała państwo jako „swoje”, a jego eksploatację traktowała jako swój przywilej. Z punktu widzenia obywatela będącego „na zewnątrz”, a zatem większości, lojalność należała się rodzinie, Kościołowi, osobom wchodzącym w nieformalny krąg znajomych. Natomiast nie traktowano jako postawy nagannej zachowania oszukańczego lub kradzieży dobra należącego do państwa, czy własnego zakładu pracy, wychodząc z założenia, że to aparat państwowy dopuścił się kradzieży ojczyzny, a zatem przestępstwa znacznie poważniejszego kalibru. Dla obywatela będącego „wewnątrz” ideologia komunistyczna, hegemonia partii w powiązaniu z taką a nie inną organizacją państwa dawały przyzwolenie, a zarazem uzasadnienie dla nadużywania urzędu publicznego i wiążącego się z nim zaufania publicznego. Wrogość wobec urzędów publicznych obcego narodowi państwa, a także skłonność do wykorzystywania tych urzędów we własnym interesie przez samych urzędników to postawy, które, zdaniem Banku Światowego, sięgają głębiej niż tylko ostatnich pięćdziesięciu lat wstecz. Przez szereg wieków Polska była przedmiotem rozbiorów i okupacji obcych potęg, których rządy częstokroć można określić mianem brutalnego ucisku. Takie doświadczenie pozostawiło po sobie dziedzictwo w postaci postrzegania państwa jako struktury należącej do innych - państwa wroga. Na takim gruncie utrwały się wśród mieszkańców postawy oporu i podejrzliwości wobec struktur państwowych. Historia nie dostarczała licznych wzorców godnego zaufania i kompetentnie funkcjonującego państwa. W świetle doświadczeń historycznych zrozumiałe staje się, w ocenie Banku Światowego, poparcie, zwłaszcza we wczesnym etapie obecnego procesu transformacji, jakie uzyskiwały wśród społeczeństwa postawy skrajnie liberalne głoszące, że dominium państwa należy ograniczyć do absolutnego minimum, a także, że wszelkie zachowania *explicite* nie zabronione są dopuszczalne. Zdaniem Banku Światowego, przy takim nastawieniu o wiele trudniej o akceptację tworzenia silnego i wiarygodnego państwa oraz odpowiedzialności i etyki obywatelskiej. W związku z powyższym Bank konstatuje, że tworzenie od podstaw nowego państwa, które obywatele mogą darzyć zaufaniem jest zadaniem

⁴⁴ Our World in Data, *Trust*, dostępne na stronie: <https://ourworldindata.org/trust> [dostęp: 11.02.2019].

⁴⁵ Edelman, 2018 *Edelman Trust Barometer Global Report*, dostępne na stronie: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/201810/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf [dostęp: 11.02.2019].

bardzo trudnym. W ocenie Banku Światowego dziedzictwo przeszłości jest jednak nadal silne. Polityków i urzędników administracji publicznej nie darzy się zaufaniem. Wiarygodność państwa jest wciąż niska, a powiązania pomiędzy sferą polityki, a gospodarki są zbyt ścisłe⁴⁶. Od publikacji tego raportu minęło 20 lat. Poziom zaufania obywateli do państwa i jego instytucji w dalszym ciągu nie poprawia się. Problematyka powiązania polityki z gospodarką jest wciąż aktualna.

Z punktu widzenia zakresu występowania korupcję można podzielić na zindywidualizowaną – skupiającą ograniczoną liczbę osób oraz zbiorową – angażującą całe grupy interesów, prowadzącą do powstania zależności, w której dawca staje się biorcą łapówek i odwrotnie⁴⁷. Z punktu widzenia miejsca występowania korupcji można się pokusić o podział na korupcję urzędniczą, polityczną i gospodarczą, jednak od razu należy sobie uświadomić, że jest to podział sztuczny, bowiem przejawy korupcji gospodarczej łączą w sobie elementy korupcji urzędniczej, a część korupcji politycznej stanowi także korupcję gospodarczą⁴⁸.

Bank Światowy wyróżnia dwa zjawiska: zawłaszczenie państwa i korupcję administracyjną. „Zawłaszczenie państwa odnosi się do działań jednostek, grup i firm – tak w sektorze publicznym jak i prywatnym – w celu wywarcia wpływu na zawartość praw, regulacji, dekretoów i innych programów rządowych przez dostarczenie urzędnikom publicznym nielegalnych i nieprzejrzystych prywatnych korzyści (...). Można rozróżniać między typami instytucji podlegających zawłaszczeniu (...) Mimo to, intencją wszystkich form zawłaszczenia państwa jest uzyskanie od państwa rent dla wąskiego grona jednostek, firm lub sektorów, przez zniekształcenie podstawowych ram prawnych i regulacyjnych z potencjalnie ogromnymi stratami dla społeczeństwa jako całości. Kwitnie ono w sytuacji wysokiej koncentracji władzy w gospodarce”⁴⁹. Owe pojęcie renty, oznacza wszelkie nieuzasadnione korzyści jakie podmioty czerpią z określonego sposobu funkcjonowania państwa. Do zjawisk związanych z zawłaszczeniem państwa należy sprzedaż głosów w parlamencie, orzeczeń sądowych, nadużycia w gospodarowaniu funduszami banku centralnego, nielegalne wspieranie partii politycznych⁵⁰.

Korupcja administracyjna, zdaniem Banku Światowego, to zamierzone przez osobę publiczną ominięcie lub zniekształcenie stosowania istniejących norm w celu dostarczenia innym korzyści, w zamian za zapewnienie osobie publicznej niejawnych i nielegalnych prywatnych korzyści⁵¹. A. Kamiński zauważa, iż rozróżnienie to

⁴⁶ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa; *Korupcja w Polsce*, „Kwartalnik Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej” nr 3/2000.

⁴⁷ A. Kojder (2001), *Anatomia korupcji i jej cechy w okresie zmiany ustrojowej: dwanaście tez i jeden przykład*, konferencja prasowa Transparency International, s. 2 (maszynopis powielony)

⁴⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 18-19.

⁴⁹ The World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C., s. XV-XVII

⁵⁰ Tamże

⁵¹ Tamże

pokrywa się w znacznym stopniu z innymi podziałami: na korupcję dużej i małej skali, czy na korupcję polityczną i administracyjną (urzędniczą). Korzyści związane z zawłaszczeniem państwa są zwykle wysokie oraz wymagają, co najmniej inspiracji czynnika politycznego⁵².

Według innej klasyfikacji, przyjmując za kryterium rozróżnienia społeczne przyzwolenie na działania korupcyjne. można wyróżnić korupcję białą, gdzie istnieje duża tolerancja wobec wybranych zachowań korupcyjnych, korupcję szarą, której towarzyszy niejednolita ocena społeczna oraz korupcję czarną, tj. jednoznacznie potępianą⁵³. Powyższy podział wiąże się ze społecznymi postawami wobec korupcji. Zdaniem A. Kojdera, Polacy godzą się na miękkie formy korupcji, takie jak drobna łapówka, na przykład butelka koniaku, protekcjonizm. Owe miękkie formy są w ocenie Polaków rozpowszechnione w służbie zdrowia, handlu, szkolnictwie. Społeczeństwo polskie odrzuca natomiast tzw. twarde formy korupcji, jak: sprzedajność, szantaż, płatna protekcja⁵⁴. Od publikacji opracowania A. Kojdera upłynęło 19 lat. Dyskusja przeprowadzona w 2019 r. z 20 studentami Uniwersytetu Jagiellońskiego wykazała, iż nie postrzegali oni drobnych łapówek inaczej niż twardych form korupcji uznając, iż obie formy są nielegalne. Badanie obejmowało zbyt małą grupę osób. Należy je zatem traktować jako prolegomenę.

Przyjmując za kryterium klasyfikacyjne rodzaj korzyści, jakie niesie ze sobą korupcja można wyróżnić: 1) korupcję pieniężną, która przejawia się uzyskaniem określonej korzyści w postaci środków pieniężnych. Tego typu rodzaj korupcji może być trudny do zidentyfikowania, jeśli osoba skorumpowana zdeponuje środki w taki sposób, aby środki te były objęte tajemnicą bankową. Wykrycie łapówek pieniężnych wymaga zatem zaangażowania odpowiednich instytucji obowiązanych do zwalczania procederu prania pieniędzy oraz ciągłej obserwacji osoby podejrzanej w celu ustalenia źródeł pochodzenia jej majątku lub dokonywanych wydatków; 2) korupcję niepieniężną, gdzie korzyść przejawia się m.in. w postaci: nowego mieszkania, samochodu, wycieczki lub zakupu określonych dóbr lub usług z nieuzasadnionym upustem cenowym, uzyskania określonej pozycji w społeczeństwie.

Z punktu widzenia występowania korupcji w określonych sferach funkcjonowania państwa i społeczeństwa można wyróżnić korupcję: w sektorze prywatnym, na styku sektora prywatnego i publicznego oraz w sektorze publicznym. Przyjmując kryterium podmiotowe w procesie udzielania i przyjmowania korzyści korupcyjnej można wyróżnić korupcję bierną i czynną. Korupcja bierna to umyślne działanie funkcjonariusza, który bezpośrednio lub pośrednio żąda lub otrzymuje korzyści dowolnego rodzaju dla siebie lub osoby trzeciej lub przyjmuje obietnicę takiej korzyści oraz podejmuje działanie lub powstrzymuje się od czynności wynikającej z jego

⁵² A. Kamiński (2002), *Korupcja w administracji publicznej: znaczenie, przyczyny i konsekwencje*, „Biuletyn informacyjny” nr 1/2003, NIK, s. 68-70.

⁵³ Pałka P., M. Reut (1999), *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków: Zakamycze, s. 8.

⁵⁴ A. Kojder, *Anatomia korupcji*, op. cit., s. 4; A. Kojder (2001), *Godność i siła*. Szkice socjologiczno-prawne, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 389.

obowiązku, lub wykonuje swoją funkcję z naruszeniem obowiązków funkcjonariusza. Korupcja czynna to umyślne działanie jakiejkolwiek osoby w postaci dawania obietnicy lub przekazywania, w sposób bezpośredni lub pośrednio, korzyści dowolnego rodzaju funkcjonariuszowi lub osobie trzeciej, aby sprawić, by funkcjonariusz postąpił wbrew swoim obowiązkom lub powstrzymał się od czynności zgodnej z jego obowiązkiem, lub wykonywał swoją funkcję z naruszeniem obowiązków funkcjonariusza⁵⁵.

Typologię korupcji należy uzupełnić o zbiór cech, jakie towarzyszą temu zjawisku. Pierwszą z nich jest powszechność, drugą rynkowość, trzecią interakcyjność, czwartą rozszerzanie, piątą zмова milczenia. Korupcja może występować w każdej dziedzinie życia publicznego. Rynkowość oznacza, iż cena transakcji o podłożu korupcyjnym stanowi wypadkową podaży i popytu na dobra publiczne. Korupcja jako zjawisko potrafi ewaluować, rozprzestrzeniać się na obszary życia dotychczas wolne od zagrożeń korupcją. Interakcyjność oznacza, iż w procesie korupcyjnym występują zawsze dwie strony, mianowicie dawcy określonych korzyści i ich biorcy, którzy wspólnie dążą do ograniczenia do minimum ryzyka ujawnienia własnych nielegalnych czynów i maksymalizowania osobistych korzyści. Wspólny interes biorcy i dawcy generuje zmovę milczenia, a zatem zjawisko, polegające na nieujawnianiu korupcyjnego proceduru⁵⁶.

Korupcja generuje koszty. A. Kamiński trafnie zauważa, że łapówki można rozpatrywać, jako dodatkowy podatek, który generuje koszty, a nie daje pewności, że nie będzie ponownie ponoszony. Ów „podatek” może wynosić nawet około 20 % wartości inwestycji⁵⁷. Korupcja osłabia konkurencję. Nie liczy się bowiem najlepsza jakościowo, cenowo oferta, lecz umiejętność dotarcia do decydenta i zapłacenia „haraczu”.

Obrazując wpływ korupcji na życie gospodarcze A. Kamiński za S. Rose – Ackerman podaje, iż korupcja spowodowała m.in. wzrost kosztów budowy drugiego terminalu lotniska we Frankfurcie nad Menem o 20-30 %. Po wszczęciu śledztw, koszty budowy metra w Mediolanie spadły o ponad połowę, zaś koszt budowy nowego terminalu lotniczego obniżył się z 3,2 do 1,3 miliarda USD⁵⁸. W jednym z raportów opublikowanych przez *The Association of Certified Fraud Examiners* podano, iż każdego

⁵⁵ Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli dnia 26 maja 1997 roku, ratyfikowana przez Sejm w dniu 23 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 194, poz. 1981)

⁵⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 21.

⁵⁷ A. Kamiński, *Korupcja w administracji*, op. cit., s. 67; P. Mauro (1995), *Corruption and Growth*, „Quarterly Journal of Economics”, no. 110; W. Shang-Jin (2000), *How Taxing is Corruption on International Investors?* „Review of Economics and Statistics” 82 (1).

⁵⁸ A. Kamiński, *Korupcja w administracji*, op. cit., s. 68.

roku na skutek nadużyć, podmioty państwowe i prywatne tracą 6 % rocznych dochodów⁵⁹. Według szacunków ONZ coroczna wartość łapówek wynosi bilion USD⁶⁰.

Bank Światowy identyfikuje cztery kategorie kosztów korupcji: 1) koszty powodowane utratą przychodów z podatków, ceł, prywatyzacji, koszty generowane przez korupcję w zamówieniach publicznych; 2) ograniczenie produktywności inwestycji i wzrostu gospodarczego, m.in. poprzez nadużywanie kompetencji regulacyjnych; 3) obciążenia dla społeczeństwa m.in. poprzez nadmierne opodatkowanie, niską jakość usług; 4) utratę zaufania w stosunku do instytucji życia publicznego, co może podważać poszanowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego⁶¹. Trafna jest również konstatacja Transparency International. Koszty korupcji można podzielić na cztery główne kategorie: polityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe. W najgorszych przypadkach kosztem korupcji jest utrata życia⁶².

Na płaszczyźnie politycznej korupcja stanowi poważną przeszkodę dla demokracji i rządów prawa. W systemie demokratycznym urzędy i instytucje tracą swoją legitymację, gdy są wykorzystywane do prywatnej korzyści. Jest to szkodliwe w ustabilizowanych demokracjach, ale jeszcze bardziej w nowo powstających. Niezwykle trudne jest rozwijanie odpowiedzialnego przywództwa politycznego w skorumpowanym klimacie. Z ekonomicznego punktu widzenia korupcja zmniejsza bogactwo narodowe. Skorumpowani politycy inwestują skąpe zasoby publiczne w projekty, których zyski będą zasilać ich prywatne portfele niż przynosić korzyści społecznościom. Będą priorytetowo traktować projekty o wysokim prawdopodobieństwa uzyskania łapówek w trakcie ich realizacji takie, jak m.in.: elektrownie, rurociągi i rafinerie. Korupcja utrudnia również rozwój sprawiedliwych struktur rynkowych i zakłóca konkurencję⁶³.

Korupcja niszczy tkankę społeczną społeczeństwa. Podważa zaufanie ludzi do systemu politycznego, jego instytucji i kierownictwa. Nieufna lub apatyczna społeczność może stać się kolejną przeszkodą w walce z korupcją. Degradacja środowiska jest kolejną konsekwencją skorumpowanych systemów. Brak lub brak egzekwowania przepisów i przepisów dotyczących ochrony środowiska oznacza, że cenne zasoby naturalne są niedbale eksploatowane, a całe systemy ekologiczne są pustoszone. Od wydobywania, przez pozyskiwanie drewna, po kompensację emisji dwutlenku węgla, firmy na całym świecie nadal płacą łapówki w zamian za nieograniczone zniszczenia⁶⁴.

⁵⁹ M. Schloss (2000), *Zwalczanie korupcji życia publicznego*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony).

⁶⁰ United Nations News, *The costs of corruption: values, economic development under assault, trillions lost*, says Guterres, dostępne na stronie: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971> [dostęp: 11.02.2019].

⁶¹ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa; *Korupcja w Polsce*, „Kwartalnik Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej” nr 3/2000.

⁶² Transparency International, *What Are the Cost of Corruption?* dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption> [dostęp: 11.02.2019].

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Tamże.

Jak już nadmieniono we wstępie tej monografii, realne koszty korupcji są trudne do ustalenia, jednakże przeprowadzone przez Bank Światowy i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju badanie wpływu korupcji na życie gospodarcze (*Business Environment and Enterprise Performance Survey – BEEPS*) wykazało, iż koszty korupcji urzędniczej w Polsce wynosiły około 2,5 % Produktu Krajowego Brutto. Badania w innych krajach wykazały, iż ograniczenie korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych pozwala ograniczyć koszty inwestycji, o co najmniej 10 %⁶⁵. Korupcja stanowi zagrożenie dla egzystencji przyszłych pokoleń. Efekty destrukcji mogą przestać najsmielsze oczekiwania. Przeprowadzone przez Bank Światowy badania dotyczące zamówień i dystrybucji ropy naftowej w krajach subsaharyjskich wykazały, że korupcja przyczyniła się do powstania strat w wysokości większej od łącznej wartości udzielonych kredytów dla państw tego regionu. Stanowi to istotny problem, zważywszy na sytuację gospodarczą tych krajów⁶⁶.

Określając zależność pomiędzy korupcją a poziomem wzrostu dochodu narodowego można wykorzystać koncepcję mnożnika Keynesa i założenia G. Akerfofa i R. Schillera, którzy trafnie zauważyli, że zaufanie ma wpływ na podejmowane decyzje, a zatem także na zjawiska makroekonomiczne. Warto przypomnieć, że w koncepcji J.M. Keynesa czynnik egzogeniczny, tj. państwo poprzez swoje inwestycje wpływa na wzrost dochodu narodowego⁶⁷.

$$\Delta Y = \frac{1}{1-b(1-t)} \Delta I$$

Wzrost dochodu Y zależy od mnożnika, gdzie b to krańcowa skłonność do konsumpcji, t – poziom opodatkowania, a I to inwestycje państwowe. Wzrost zaufania następuje w sytuacji ograniczania korupcji. Wzrost zaufania powoduje wzrost konsumpcji, a zatem ma wpływ na krańcową skłonność do konsumpcji. Zaufanie, którego poziom zależy od poziomu korupcji, ma wpływ na podejmowanie indywidualnych decyzji, a w postaci zagregowanej na wartości makroekonomiczne⁶⁸.

Zdaniem J.D. Wolfensohna, przeciwdziałaniu korupcji sprzyja koalicja społeczeństwa i rządu, zawarta w celu efektywnego wdrażania reform ustrojowych i gospodarczych, zapewniających jawność życia publicznego, swobodę praw obywatelskich, liberalizację handlu. Demokracja, wolny rynek, praworządność to oprócz zaangażowania społeczeństwa, podstawowe warunki powodzenia walki z korupcją⁶⁹. Przeciwdziałaniu korupcji służy przejrzystość administracji oraz zdolność społeczeństwa do rozliczenia urzędników publicznych z ich działalności. Jednak nawet dobre

⁶⁵ J. Wojciechowicz (2003), *Zapobieganie korupcji*, „Kontrola Państwowa” nr 1/ 2003 NIK, s. 12.

⁶⁶ M. Schloss, *Zwalczanie*, op. cit. (maszynopis powielony)

⁶⁷ K. Orlik (2017), *Makroekonomia behawioralna. Jak wyjaśniać zjawiska makroekonomiczne z wykorzystaniem ekonomii behawioralnej*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 179.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ J.D. Wolfensohn (2000), *Rola Banku Światowego w przeciwdziałaniu korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

rozwiązania prawne m.in. w zakresie kontroli wewnętrznej mogą przynosić w różnych społecznościach różne efekty, bowiem sposób funkcjonowania instytucji publicznych jest uwarunkowany tradycją i kulturą polityczną społeczeństwa⁷⁰, co można uogólnić do kapitału społecznego.

Czynnikiem skorelowanym z korupcją jest poziom rozwoju gospodarczego. Im bogatsze państwo i społeczeństwo tym niższy poziom korupcji, co potwierdzają analizy Transparency International. Wśród innych czynników skorelowanych z korupcją należy wymienić: 1) poziom kontroli administracji państwowej nad gospodarką. Im wyższy tym wyższa korupcja; 2) niezawisłość, kompetentność, nieprzekupność wymiaru sprawiedliwości, tzw. przewidywalność wymiaru sprawiedliwości. Im jest ona niższa tym większy jest poziom korupcji; 3) stopień uwzględnienia kwalifikacji, kompetencji urzędników przy decyzjach personalnych. W im większym stopniu bierze się pod uwagę ww. czynniki przy decyzjach personalnych tym niższy poziom korupcji; 4) wysokość wynagrodzeń urzędników w stosunku do poziomu płac w przemyśle. Stosunkowo wysoki poziom płac w sektorze publicznym przeciwdziała korupcji⁷¹.

Do czynników skorelowanych z korupcją, wymienionych przez A. Kamińskiego można dodać jeszcze jeden - stworzenie sprawnego systemu kontroli. Im bardziej sprawny system kontroli, obejmujący zewnętrzną kontrolę instytucjonalną, kontrolę wewnętrzną oraz kontrolę społeczną (wykonywaną przez organizacje pozarządowe, media), tym mniejsza możliwość korumpowania. Dzięki kontroli wstępnej, bieżącej i następcej istnieje możliwość ujawnienia zjawisk nielegalnych. Kontrola spełnia funkcję informacyjną i profilaktyczną - zapobiega powstawaniu nieprawidłowości⁷².

Ze zjawiskiem korupcji może być powiązany lobbing (z angielskiego lobbying, z jęz. frankońskiego laubja i łac. lobium, lobia –pasaż). W swoim nieprawidłowym wydaniu to forsowanie poglądów korzystnych dla wąskich grup interesu i czerpanie nieujawnionych, nienależnych korzyści przez decydentów. To przekupywanie przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, kształtowanie opinii publicznej w celu uzyskania określonych korzyści przez przekupujących. Tak pojmowany lobbing jest utożsamiany z korupcją. Lobbing może jednak przynosić korzyści dla ogółu społeczeństwa, na przykład poprzez zmianę błędnych norm prawnych. W państwach o długiej historii demokracji lobbing nie musi implicite oznaczać działania o charakterze korupcyjnym. Jedną z definicji lobbingu określa go jako zdolność przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbysty lub do zaniechania czegoś, co normalnie by realizował⁷³.

⁷⁰ A. Kamiński (2003), *Korupcja w administracji publicznej: znaczenie, przyczyny i konsekwencje*, Biuletyn Informacyjny" nr 1/ 2003, NIK, s. 66-71.

⁷¹ A. Kamiński (2003), *Korupcja w administracji publicznej: znaczenie, przyczyny i konsekwencje*, op. cit., s. 66-71.

⁷² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 23.

⁷³ D.R. Mastromarco, A.P. Saffer (1995), *Sztuka lobbyingu w Polsce*, Warszawa: USAID-GEMINI, Small Business Projekt; K. Zalega (2003), *Lobbying – problem jedynie do uregulowania?* „Kontrola Państwowa” nr 6/2003, s. 41.

K. Zalega definiuje lobbying jako działającą w parlamencie zorganizowaną społecznie grupę nacisku, reprezentującą wspólne interesy i podejmującą próby uzyskiwania przychylnych decyzji dla preferowanych przez siebie wartości przez nacisk pozaparlamentarny, wywierany na organy władzy politycznej, grupy nacisku działające poza systemem władzy i niedążące do jej zdobycia, grupy nacisku stanowiące bardzo ważną część struktury politycznej współczesnych państw⁷⁴.

Definicja ta zawęża, w ocenie Z. Dobrowolskiego i M. Dobrowolskiej, pojęcie lobbyngu jedynie do funkcjonowania władzy ustawodawczej. Pomija zaś możliwość wpływania na inne organy, na przykład na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się zatem, iż z lobbying można zdefiniować jako zdarzenie polegające na wywieraniu na decydentów nacisku przez zainteresowane podmioty w celu uzyskania decyzji uwzględniających ich interesy.

W ujęciu normatywnym, określonym w art. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa⁷⁵, działalnością lobbyngową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. W rozumieniu ww. ustawy zawodową działalnością lobbyngową jest zarobkowa działalność lobbyngowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Zawodowa działalność lobbyngowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej. Przywołana wyżej ustawa określa zasady jawności działalności lobbyngowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbyngowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbyngowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbyngową.

Niewątpliwie lobbying wynika z natury państwa. Decydenci podejmując decyzje kierują się wypadkową wielu interesów. Sukces lobbyistów zależy od właściwej organizacji podejmowanych działań. Skuteczną metodą jest tzw. *grassroots lobbying*, czyli docieranie do opinii publicznej w celu pozyskania dla swoich racji jak największej liczby osób w przy ich pomocy wywierania nacisku na decydentów⁷⁶. W tej metodzie lobbyngu włącza się do swoich działań obywateli, którzy bezpośrednio odczuwają skutki decyzji władz, podjętych w wyniku przyjętego prawa. W dalszej kolejności poparcie przyjmuje zorganizowaną formę, na przykład poprzez inspirowanie artykułów w prasie, udział w programach radiowych, petycje, itp.⁷⁷.

Analizując przepisy przywołanej wyżej ustawy o działalności lobbyngowej w procesie stanowienia prawa stwierdzić należy, iż sankcje za naruszenie ustawy w stosunku do potencjalnych korzyści wynikającej z lobbyngu są de facto niewielkie.

⁷⁴ K. Zalega, *op. cit.*, s. 43.

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 248.

⁷⁶ K. Zalega, *op. cit.*, s. 45; J. Zorack (1990), *The Lobbying Handbook: A Comprehensive Lobbying Guide*, Washington D.C.: Lobbying and Consulting Center.

⁷⁷ Tamże.

Podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru, podlega karze pieniężnej w wysokości od 3000 zł do 50 000 zł. Karę tę nakłada w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej. Karę pieniężną można nakładać wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej są kontynuowane bez wpisu do rejestru.

2. Korupcja a szara strefa i pranie pieniędzy

Korupcji towarzyszy zjawisko szarej strefy (*shadow economy*). Interesującego wyróżnienia rodzajów szarej strefy dokonuje m.in. EY Polska. Stwierdza, że istnieje: aktywna szara strefa, której beneficjentami są obie strony transakcji (na przykład usługa budowlana jest dostarczona po obniżonej cenie, ale bez wystawienia faktury) oraz pasywna szara strefa, której beneficjentem jest sprzedający (na przykład konsument płaci za usługę regularną cenę, ale paragon nie jest wystawiony)⁷⁸.

W Unii Europejskiej szara strefa, czyli działalność nierejestrowana albo prowadzona bez uiszczania pełnych świadczeń: podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, ceł, opłat koncesyjnych i ekologicznych, stanowiła kilkanaście lat temu średnio 15 % Produktu Krajowego Brutto (PKB), a jej roczne przychody przekraczały bilion euro⁷⁹. F. Schneider uważa, iż szara strefa stanowiła średnio 29,2 % gospodarek państw Europy Środkowej i 37,1% gospodarek wschodnioeuropejskich. Według F. Schneidera udział „podziemia gospodarczego” w PKB Słowacji wynosił 18,3 %, a w Czechach 18,4 %, zaś na Węgrzech 24,4 %. W Macedonii i państwach powstałych po rozpadzie byłego ZSRR drugi obieg stanowił równowartość nawet do 70 % PKB. Ocena wielkości polskiej szarej strefy dokonana przez F. Schneidera (www. oceniał ją na 27,4 % PKB) była zbliżona do dokonanej przez Krajową Izbę Gospodarczą. Według niej drugi obieg stanowił równowartość, co najmniej jednej piątej polskiej gospodarki⁸⁰. Według EY Polska w 2004 r. szara strefa wynosiła 19 % PKB, następnie malała, ale od czasu kryzysu gospodarczego w 2008 r. utrzymuje się na poziomie zbliżonym do 13 % PKB. W 2014 r. wyniosła 12,4% PKB, czyli około 214 mld zł⁸¹.

W 2018 r. udział szarej strefy w PKB wynosił 12,9 % i był mniejszy niż w 2015 r., gdy szara strefa stanowiła 13,3 % PKB⁸². Według F. Schneidera, który w badaniach wykorzystuje także informacje pozyskane z ankiet, wielkość szarej strefy w Polsce była znacznie większa niż wynika to z szacunków GUS. Na przykład w 2017 r. szara strefa wynosiła aż 22,2 % PKB przy średniej dla 28 krajów UE wynoszącej 17,1 %⁸³. Z usługami bez faktury albo rachunku zetknęło się 37,8 % Polaków, a z zatrudnianiem na czarno 52,3 % - wynika z badań Pentora dla Tygodnika „Wprost”. Wśród respondentów zarabiających znacznie powyżej średniej krajowej odsetek ten

⁷⁸ EY Polska, *Szara strefa w Polsce w 2014 roku wyniosła 12,4% PKB*, dostępne na stronie: <https://www.ey.com/pl/pl/newsroom/news-releases/news-ey-20160405-szara-strefa-w-polsce-w-2014-roku-wyniosla-12-4-procent-pkb> [dostęp: 11.02.2019].

⁷⁹ J. Piński, K. Trębski, *Zrobieni na szaro*, Tygodnik Wprost nr 1053 z 2 lutego 2003 r.

⁸⁰ Tamże

⁸¹ EY Polska, *Szara strefa w Polsce w 2014 roku wyniosła 12,4% PKB*, dostępne na stronie: <https://www.ey.com/pl/pl/newsroom/news-releases/news-ey-20160405-szara-strefa-w-polsce-w-2014-roku-wyniosla-12-4-procent-pkb> [dostęp: 11.02.2019].

⁸² J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz (2018), *Szara strefa 2018*, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

⁸³ Tamże

wynosi odpowiednio 84,1 % i 83,3 %⁸⁴. W 1998 r. bez pracy było 1,8 mln Polaków. Według GUS, nielegalnie dorabiało wówczas 1,4 mln rodaków⁸⁵.

Według GUS w okresie od stycznia do grudnia 2017 roku liczba osób, które wykonywały pracę nierejestrowaną (przynajmniej raz) wyniosła 880 tys. W odniesieniu do ogólnej liczby pracujących w Polsce wg kryterium stosowanego w BAEL (16 mln 423 tys. osób) zbiorowość ta stanowiła 5,3 %. Uwzględniając miejsce zamieszkania, udział mieszkańców miast i wsi wśród osób wykonujących pracę nierejestrowaną był do siebie zbliżony (odpowiednio 50,6 % i 49,4 %). Biorąc pod uwagę poziom wykształcenia osób wykonujących pracę nierejestrowaną widać, że najliczniejszą grupę stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (35,7 %) oraz wykształceniem średnim zawodowym i ogólnokształcącym (30,3 %)⁸⁶. Według GUS w szarej strefie najczęściej prowadzone były prace ogrodniczo-rolne. Wykonywała je co siódma osoba wykonująca pracę nierejestrowaną (15 %). Dużą grupę osób pracujących w szarej strefie stanowiły również osoby zajmujące się remontami i naprawami budowlano-instalacyjnymi (11,4 %).⁸⁷

Aby szara strefa istniała musi istnieć popyt i podaż. Opłaca się zlecać wykonanie usług na „czarno”, gdyż jest taniej. Przyjęcie takiego toku rozumowania prowadziłoby jednak do wniosku, iż popyt i podaż wynika jedynie ze zbyt dużych obciążeń podatkowych i socjalnych. Aby szara strefa nie rosła, podatki nie powinny przekraczać 19,7 % PKB, jak wynika z badań nowozelandzkich naukowców P. J. Caragaty i D.E.A. Gilesa. Autorzy badań doszli do wniosku, że gdyby podatków w ogóle nie było, a istniał tylko obowiązek rejestrowania działalności gospodarczej, szara strefa wynosiłaby w rozwiniętych gospodarkach 4,4 % PKB⁸⁸.

A zatem szara strefa nigdy nie zniknie, bowiem jej istnienie jest związane z naturą człowieka – chciwością, usprawiedliwianiem naruszeń nom drobnymi korzyściami. Ta konstatacja nie oznacza, iż nie należy walczyć z tym zjawiskiem. Trzeba sprawić, by legalna gospodarka stała się bardziej atrakcyjna, czyli obniżyć koszty pracy i podatki - podpowiada W. Orłowski⁸⁹. Wysokie koszty pracy i podatki to tylko część przyczyn. Przyczynę istnienia szarej strefy mogą stanowić skomplikowane i długotrwałe procedury, choćby zakładania i rejestracji firmy. Szara strefa może być wynikiem braku „propaństwowego myślenia”. J. Piński i K. Trębski konstatują, iż w Polsce płacenia podatków nigdy nie kojarzono z interesem państwa, obywatele nie czuli zresztą z państwem specjalnego związku. W dobie PRL fuchy i kombinowanie uważano wręcz za działania antysystemowe, przejaw zaradności⁹⁰. Taka konstatacja

⁸⁴ J. Piński, K. Trębski, *Zrobieni na szaro*, Tygodnik Wprost nr 1053 z 2 lutego 2003 r.

⁸⁵ Tamże

⁸⁶ Puls Biznesu, *GUS: w 2017 r. 880 tys. osób pracowało w Polsce w szarej strefie*, dostępne na stronie: <https://www.pb.pl/gus-w-2017-r-880-tys-osob-pracowalo-w-polsce-w-szarej-strefie-943495> [dostęp: 10.02.2019].

⁸⁷ Tamże

⁸⁸ J. Piński, K. Trębski, *Zrobieni na szaro*, Tygodnik Wprost nr 1053 z 2 lutego 2003 r.

⁸⁹ Tamże

⁹⁰ Tamże; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 29.

w stosunku do Polski wydaje się być dużym uproszczeniem. Wielkość szarej strefy w przypadku Belgii była na przykład w latach 2000-2001 niewiele mniejsza od Polski. W każdym państwie istnieje grupa obywateli, którzy chcą „zaoszczędzić” i nie płacić podatków⁹¹.

Kolejnym zjawiskiem związanym z korupcją jest pranie pieniędzy⁹², a zatem czyn określony w art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Z informacji Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) wynika, że na przestrzeni lat systematycznie wzrastała liczba zawiadomień opisowych o działalności i transakcjach podejrzanych, tzw. SAR-ów (ang. *Suspicious Activity Reports*). W 2017 r. w systemie informatycznym GIIF zarejestrowano 4.115 takich zawiadomień, które włączono do prowadzonych postępowań analitycznych, podczas, gdy w 2011 r. 231 zawiadomień. W 2017 r. GIIF otrzymał także od instytucji obowiązanych 62.124 informacje o pojedynczych transakcjach, których okoliczności mogą wskazywać na związek z popełnieniem przestępstwa (ang. *Suspicious Transaction Reports - STR*), w tym 62.103 transakcje były oznaczone jako mogące mieć związek z praniem pieniędzy (ang. *Suspicious Transaction Reports on Money Laundering*, w skrócie STR-ML), a 21 transakcji – jako mogące mieć związek z finansowaniem terroryzmu (ang. *Suspicious Transaction Reports on Terrorist Financing*, w skrócie STR-TF). Prawie na zbliżonym poziomie w latach 2006-2017 utrzymywała się liczba przekazanych GIIF informacji o transakcjach ponadprogowych, tj. takich, których równowartość przekracza 15 000 EUR (1 000 EUR w przypadku niektórych rodzajów instytucji obowiązanych). W 2017 r. GIIF otrzymał informacje o 34,6 mln transakcji ponadprogowych podczas, gdy na przykład 2008 r. informacje o 34,8 mln takich transakcji⁹³.

Wśród 129 państw świata objętych badaniami mającymi na celu ustalenie ryzyka prania pieniędzy Finlandia została oceniona jako kraj najmniej zagrożony ww. zjawiskiem. Niewielkie ryzyko prania pieniędzy występuje także m.in. w Nowej Zelandii, Szwecji czy Danii. Polskę sklasyfikowano na 104 spośród 129 państw i wskazano, że jest w niewielkim stopniu zagrożona praniem pieniędzy. Wśród krajów zagrożonych zjawiskiem prania pieniędzy wymieniono m.in. Wietnam, Liberię, Haiti, Sierra Leone, czy Nigerię⁹⁴. Państwa te jednocześnie są jednymi z najbardziej zagrożonych korupcją (vide dalsza część pracy).

Uwagę jaką poświęcono w tej części monografii zjawisku szarej strefy oraz praniu pieniędzy wynika z uogólnienia wynikającego z badań, że zarówno szara strefa, jak i pranie pieniędzy katalizują, a jednocześnie są katalizowane przez korupcję. Bez

⁹¹ Tamże

⁹² Dobrowolski, Z. & Sułkowski, Ł. (2020). Implementing a Sustainable Model for Anti-Money Laundering in the United Nations Development Goals, *Sustainability*, 12(1), 244. <https://doi.org/10.3390/su12010244>

⁹³ Krajowa Administracja Skarbowa, *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2017 roku*, dostępne na stronie: <https://www.mf.gov.pl/documents/764034/1223641/Sprawozdanie+2017> [dostęp: 08.02.2019].

⁹⁴ International Center for Asset Recovery, *the Public Edition of the Basel AML Index*, dostępne na stronie: <https://index.baselgovernance.org/ranking> [dostęp: 08.02.2019].

skutecznego ograniczenia skali zjawisk szarej strefy i prania pieniędzy nie jest możliwe skuteczne ograniczenie rozmiarów korupcji.

3. Regulacje w gospodarce a zjawisko korupcji

We współczesnym świecie nie istnieje zjawisko samoczynnego dostosowania struktury i wielkości produkcji oraz konsumpcji do poziomu odpowiadającego społecznemu optimum. Niedoskonałość konkurencji, konieczność wytwarzania dóbr i usług publicznych, potrzeba ograniczenia wysokiej inflacji i wysokiego bezrobocia generuje, zdaniem wielu ekonomistów, istnienie interwencjonizmu państwowego⁹⁵. A. Wojtyna zauważa, iż pojęcie interwencjonizmu państwowego nie jest jednoznaczne. W jego ocenie pojęcie interwencjonizmu państwowego sugeruje, iż celem państwa jest maksymalizacja określonych celów ekonomicznych takich, jak ograniczenie inflacji, bezrobocia, wzmocnienie kursu waluty czy redukcja deficytu budżetowego⁹⁶. W praktyce działania podejmowane dla maksymalizacji ww. celów ekonomicznych mogą służyć realizacji celów politycznych, jak maksymalizacja liczby głosów w wyborach. Zdaniem M. Gulcza, interwencjonizm państwowy to działalność korygująca niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Jego istotą jest oddziaływanie na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, a celami osiągnięcie stanu zrównoważonego rozwoju oraz niwelowanie problemów społecznych. Podstawowymi narzędziami interwencjonizmu państwowego są polityka fiskalna, pieniężno-kredytowa i polityka handlowa⁹⁷.

A. Karpiński interwencjonizm państwowy określa mianem polityki stabilizacyjnej państwa, na którą składają się polityki: fiskalna, monetarna, celna, cenowa, dochodowa, zatrudnienia i społeczna oraz regionalna, inwestycyjna, ekologiczna, restrukturyzacji, naukowo-techniczna. Zdaniem A. Karpińskiego, owe polityki stanowiące integralny element interwencjonizmu państwowego powinny zapewnić realizację takich celów, jak: walkę z bezrobociem i inflacją, wzrost gospodarczy, równowagę bilansu płatniczego, sprawiedliwość społeczną, ochronę środowiska naturalnego⁹⁸.

W ocenie Z. Dobrowolskiego, M. Dobrowolskiej interwencjonizm państwowy to działalność państwa realizowana we wszystkich podsektorach, której przyczynami są przeciwdziałanie niedoskonałości mechanizmu rynkowego oraz

⁹⁵ W tym podpunkcie przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 29-35.

⁹⁶ A. Wojtyna (1990), *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 26.

⁹⁷ M. Gulcz, *Ekonomia. Cz. II Makroekonomia*, wyd. II, Poznań: PW Rozwadowski, s. 80, 86.

⁹⁸ A. Karpiński (1992), *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Ossolineum, s. 92.

niwelowanie jego skutków, w celu ochrony przedsiębiorców oraz w celu ograniczenia skali problemów społecznych.

Zwolennicy interwencjonizmu państwowego wskazują na potrzebę alokacji zasobów na wspólne przedsięwzięcia, które nie są opłacalne dla przedsiębiorców lub zabezpieczenia gospodarki od strony instytucjonalno-prawnej. Tak jak istnieją zwolennicy interwencjonizmu państwowego, tak można wskazać na negatywne skutki interwencjonizmu, takie jak: ograniczona innowacyjność, szara strefa. Regulacje państwa wpływają na ceny produktów i usług (ceny regulowane) co zniekształca informacje rynkowe. Nadmierna ingerencja państwa zmniejsza zatem elastyczność systemu gospodarczego, osłabiając bodźce związane z rynkiem

Czy interwencjonizm państwowy sprzyja zjawisku korupcji? Czy poszczególne narzędzia interwencjonizmu są podatne na korupcję? Jednym z narzędzi interwencjonizmu jest polityka kierunkowej redystrybucji dochodów budżetowych. Dochody gromadzone w budżecie państwa są rozdysponowane na różne cele publiczne. Wydatki budżetu dzieli się na rządowe zakupy dóbr i usług, transfery rządowe oraz obsługę długu publicznego. Jak już nadmieniono we wstępie pracy, rządowe zakupy dóbr i usług dotyczą wydatków ponoszonych na administrację, obronę narodową, ochronę porządku publicznego, ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i naukę. Państwo prowadzi inwestycje infrastrukturalne. Część inwestycji może być związana z działalnością produkcyjną państwa – na przykład przemysł zbrojeniowy. Administracja publiczna jest istotnym zbiorowym nabywcą dóbr i usług na rynku, przy czym decydenci tylko w niewielkim zakresie są płatnikami. Ów fakt w powiązaniu z istnieniem niejasnych procedur i niedoskonałością kontroli nad procesem nabywania dóbr i usług, generuje ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Państwo będąc nabywcą dóbr i usług powoduje, iż może dyktować warunki rozwoju swoich prywatnych partnerów, dla których uczestnictwo w procesie sprzedaży państwu dóbr i usług stanowi znaczące źródło dochodów. Walka o państwowe zakupy dóbr i usług może generować zjawisko korupcji. Poprzez łapówki można uczestniczyć w tym procesie z pominięciem mechanizmu konkurencji. Inny rodzaj wydatków to transfery rządowe. Obejmują one wydatki z budżetu państwa na rzecz społeczeństwa lub przedsiębiorstw. Zaliczyć tu można m.in. świadczenia emerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, finansowanie tworzenia nowych miejsc pracy, udzielanie preferencyjnych kredytów. Także i tu „mętne” procedury, na przykład udzielania preferencyjnych kredytów, subsydiowania eksportu mogą generować korupcję⁹⁹.

Posłużmy się kilkoma przykładami. Kontrola działalności Agencji Rynku Rolnego (Agencji) w zakresie prowadzenia skupu interwencyjnego zbóż w 1999 r. ujawniła liczne przypadki wyłudzenia dopłat z Agencji za dostarczone zboże, które było przedmiotem dwukrotnego, a nawet wielokrotnego obrotu, z każdorazowym naliczeniem i pobraniem dopłat. Sprzyjały temu błędy w organizacji skupu interwencyjnego, między innymi dopuszczenie do sytuacji, w której ten sam podmiot mógł

⁹⁹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 29-35.

występować raz w roli producenta dostarczającego zboże do Agencji, a drugi raz był podmiotem skupującym zboże w imieniu Agencji. Sprzyjał temu również nieprzejrzysty, dokonany według niejasnych kryteriów, wybór firm skupujących zboże na rzecz Agencji. Znamiona korupcji nosiły również wykorzystywane przez podmioty gospodarcze, wskutek braku niezbędnych uregulowań ze strony Agencji, możliwości równoczesnego prowadzenia skupu interwencyjnego żywca trzody chlewnej i zbóż oraz skupu tych produktów po niższych cenach rynkowych¹⁰⁰.

Kontrola funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazała nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami większości wojewódzkich funduszy, zwłaszcza w zakresie przyznawania dotacji oraz umarzania pożyczek podmiotom. Brakowało list przedsięwzięć priorytetowych, wystąpiły przypadki dowolności w przyznawaniu środków finansowych, w tym również na cele nie związane z ochroną środowiska. Korupcyjogeny charakter miało preferencyjne traktowanie niektórych podmiotów korzystających ze środków funduszy¹⁰¹.

Kontrola regulacji obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego wykazała między innymi, że w Ministerstwie Gospodarki funkcjonował wysoce korupcyjogeny system przydzielania kontyngentów na bezcłowy import zbóż oraz mięsa wieprzowego. Stosowano pozornie obiektywny system przydzielania kontyngentów według kolejności zgłaszających się po nie importerów. Wskutek tego, pod gmachem Ministerstwa ustawiały się długie kolejki, dochodziło nawet do aktów przemocy między oczekującymi. Można też podejrzewać, że przy takim systemie największe szanse uzyskania kontyngentu mieli ci z importerów, którzy zostali wcześniej poinformowani o możliwości ich uzyskania. Ministerstwo Gospodarki prezentowało pogląd, absolutnie nie do przyjęcia, że taki system załatwiania wniosków – według kolejności ich złożenia – jest obiektywny i sprawiedliwy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należało z odpowiednim wyprzedzeniem podać do publicznej wiadomości informację o możliwości ubiegania się o kontyngenty, następnie przyjąć wnioski od importerów i rozpatrzyć je według wcześniej znanych, jasnych, jednoznacznych i równych dla wszystkich zainteresowanych kryteriów¹⁰².

W tej samej kontroli ujawniona została inna korupcjogenna praktyka, dotycząca kontroli celnej importowanych wyrobów przemysłu lekkiego. Urzędy celne, w wielu przypadkach, nie reagowały na praktyki rażącego zaniżania wartości celnej towarów i w ślad za tym – zaniżenia cła i podatku. Urzędy celne nie zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia oraz instruktaż dotyczący postępowania w zakresie ustalania wartości celnej towarów. Szacowanie więc tej wartości w wielu urzędach odbywało się ze znaczną dowolnością, często według „widzimisię” funkcjonariuszy

¹⁰⁰ Najwyższa Izba Kontroli (2001), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000*, Warszawa

¹⁰¹ Tamże

¹⁰² Tamże

służb celnych. To niewątpliwie stwarzało podatny grunt dla zachowań korupcyjnych¹⁰³.

Kontrola działalności urzędów skarbowych w zakresie stosowania potrąceń wzajemnych i ulg uznaniowych wykazała między innymi, że w wielu kontrolowanych urzędach skarbowych udzielono ulg podatkowych ze znaczną dowolnością. Często zdarzało się, że w ramach tego samego urzędu, w bardzo podobnych czy wręcz identycznych sytuacjach podatników, podejmowane były różne decyzje co do umorzenia lub odmowy umorzenia należności podatkowych. Nie zostały wyznaczone precyzyjne kryteria udzielania ulg przez Ministerstwo Finansów, nie było takich kryteriów również w skali poszczególnych urzędów skarbowych. Szczególnie zaś naganną i ewidentnie korupcjogenną praktyką, którą stwierdzono w 9 kontrolowanych urzędach skarbowych, było udzielanie ulg podatkowych dla podmiotów wykonujących usługi inwestycyjne i remontowe na rzecz tych urzędów. Praktyka ta była oczywiście nielegalna, prowadziła do zaniżenia dochodów budżetu państwa, a ponadto stwarzała nierówność konkurencji wobec podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne, udzielane przez urzędy skarbowe¹⁰⁴.

Dlaczego regulacje w gospodarce generują zjawisko korupcji? Teoria wyboru publicznego (*public choice*), do twórców i zwolenników, której należy zaliczyć m.in. J. McGill Buchanana, G. Tullocka, A. Downsa, traktuje wybór publiczny jako decyzję polityczną co pozwala na spojrzenie na rolę państwa w gospodarce oraz problem państwowej regulacji ekonomicznej w gospodarce rynkowej z innej perspektywy¹⁰⁵. Teoria wyboru publicznego zakłada, iż każdy z podmiotów funkcjonujących w państwie: rząd, administracja (biurokracja), producenci i konsumenci postępuje racjonalnie, a zatem w sposób przystosowany do okoliczności. Rząd wspierany przez partię maksymalizuje swoje szanse ponownego wygrania wyborów. Biurokracja maksymalizuje pewność swojego zatrudnienia. Producenci dążą do maksymalizacji swoich zysków, zaś konsumenci do maksymalizacji swoich korzyści. Każdy z ww. podmiotów dąży do osiągnięcia maksymalnych korzyści, a państwo musi w pewnym stopniu uwzględniać interesy wszystkich obywateli, a zatem m.in. producentów, konsumentów i pracowników administracji, mając na uwadze cel nadrzędny: ochronę i rozwój społeczeństwa jako całości. Ideałem byłaby efektywna działalność państwa w tym zakresie. W praktyce może być inaczej¹⁰⁶.

Z. Dobrowolski i M. Dobrowolska zauważają, że dążenie do maksymalizacji korzyści generuje zachowania korupcyjne. Sprawcy korupcyjnego procederu będą dążyć do uzyskania jak największego zysku krańcowego, a zatem uzyskanego ze sprzedaży każdej kolejnej jednostki produktu lub usługi realizowanej, dzięki praktykom korupcyjnym. Sprawca będzie dążył do uzyskania jak największego przychodu krańcowego (*marginal revenue* -MR) definiowanego jako dodatkowy przychód jaki

¹⁰³ Tamże

¹⁰⁴ Tamże

¹⁰⁵ W. Stankiewicz (2000), *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa: Wydawnictwo PWE, wyd. II, s. 418.

¹⁰⁶ Tamże

będzie następstwem sprzedaży dodatkowej jednostki produktu lub jednostki usługi. Sprawca dążąc do maksymalizacji swoich przychodów (zysków) będzie zwiększał sprzedaż produktów lub usług do czasu, gdy utarg krańcowy będzie pozostawał wyższy od kosztów krańcowych, przy czym zachowania korupcyjne będą stanowiły element kosztów stałych. Dążąc do maksymalizacji przychodów przestępca będzie obniżał jakość świadczonych usług lub dostarczanych produktów. Wykrycie korupcyjnego proceduru powinno być dwuetapowe. Najpierw powinno zmierzać do ujawnienia oszustw w dostawach towarów lub usług i ich odbiorach a następnie ustalenie stron przestępstw korupcyjnych.

J.M. Buchanan i G. Tullock zakładają, iż popyt na regulacje kreują branże, a nawet pojedyncze podmioty gospodarcze, którym zastosowanie konkretnych środków regulacyjnych przynosi wymierne korzyści ekonomiczne w postaci wzrostu ich dochodów¹⁰⁷. Wynika to z tego, iż regulacja może oznaczać prawno-formalne usankcjonowanie sytuacji monopolistycznej, choć przecież regulacja jest narzędziem interwencjonizmu państwowego, którego celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom ekonomicznym, w tym wynikającym z istnienia sytuacji monopolistycznych. Podaż regulacji tworzą organy legislacyjne kompetentne w kwestii stanowienia norm regulacyjnych. Mogą one być zainteresowane tworzeniem określonych regulacji, jeśli „wdzięczność” odbiorców regulacji będzie przekładać się w postaci liczby głosów uzyskanych w przyszłych wyborach. Owa „wdzięczność” odbiorców regulacji może przybrać formę łapówki¹⁰⁸.

Skoro są regulacje to muszą być także instytucje zajmujące się regulacjami – agencje. Agencje regulacyjne funkcjonują w wielu państwach, m.in.: USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Niemczech. Agencje regulacyjne funkcjonują również w Polsce. Agencje regulacyjne tworzone są z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, pewne zadania publiczne są lepiej wykonywane, gdy stanowią podstawowy przedmiot działania wyspecjalizowanej agencji a nie są jednymi z wielu zadań wykonywanych przez ministerstwo. Po drugie, wyspecjalizowana agencja może szybciej dostosować swoją działalność do zmiany otoczenia niż ministerstwo, którego działanie cechuje pewna inercja¹⁰⁹.

Dostrzegając przyczyny tworzenia agencji regulacyjnych i ich zalety należy pamiętać o potencjalnych zagrożeniach związanych z ich funkcjonowaniem. Agencje regulacyjne, choć powinny pełnić rolę bezstronnego gwaranta długookresowego interesu publicznego, mogą stać się źródłem korzyści dla wąskich grup interesu. Problem ten został zidentyfikowany i przedstawiony w teorii zawładnięcia regulacji przez grupy interesu (*capture theory*). Teoria ta głosi, iż działalność zmierzająca do wywarcia wpływu na regulacje wiąże się z ponoszeniem kosztów. A zatem działalność tą podejmują tylko te podmioty, które mają z niej coś do uzyskania. Podmioty

¹⁰⁷ A. Becla, S. Czaja, M. Grabowska, R. Jakubowski, R. Jończy (2002), *Elementy makroekonomii*, Wrocław: Wydawnictwo I-Bis, s. 274-278.

¹⁰⁸ Tamże

¹⁰⁹ Tamże

objęte regulacją, na przykład producenci, będą najbardziej zainteresowani skutkami regulacji. Zainteresowanie szerszej grupy – konsumentów, dostawców, będzie znacznie mniejsze. Działające w jakiejś gałęzi produkcji przedsiębiorstwa będą się organizować, aby wpływać na działalność regulacyjną państwa i uzyskać w ten sposób rozwiązania regulacyjne dające im przewagę nad innymi, niezorganizowanymi grupami. Z perspektywy grupy interesu regulacja zmieni się, jeśli grupa interesu znacznie ją postrzegać jako niekorzystną, tj. wtedy, gdy koszty (dostosowania działalności podmiotu gospodarczego do regulacji) zaczną przewyższać korzyści, które grupa interesu dzięki dotychczasowym regulacjom była w stanie uzyskać kosztem innych grup¹¹⁰.

Niezadowolenie z regulacji wyrażane przez podmioty początkowo zainteresowane jej wprowadzeniem może zaistnieć, jeśli zmiany w otoczeniu albo zwiększają koszty albo zmniejszają korzyści z wprowadzenia regulacji. I tak: 1) występowanie znacznej liczby podmiotów (znaczna liczba podmiotów może być następstwem wzrostu popytu na dobra lub usługi regulowanej gałęzi gospodarki) zainteresowanych wprowadzeniem regulacji, z uwagi na konieczność uwzględnienia różnych interesów tych podmiotów może spowodować, iż wypracowany konsensus będzie generował koszty przewyższające korzyści ze stosowania regulacji; 2) Zmiany technologiczne lub kreatywność podmiotów, w tym także objętych regulacją (w zakresie nieregulowanym) mogą generować wzrost konkurencji. Wówczas podmioty podlegające regulacji niewiele zyskują z przynależności do grupy „chronionej” regulacją¹¹¹.

Kształt regulacji zależy od równowagi pomiędzy grupami interesu, które wpływają na działalność agencji regulacyjnych w obawie przed kosztami, jakie mogą się pojawić lub z nadzieją na korzyści, jakie regulacja przyniesie. Owa równowaga zależy od zdolności grup do organizowania się i zapewniania wewnętrznej spójności oraz dostępności do informacji na temat potencjalnych skutków planowanej regulacji. O ile władza państwowa nie jest w stanie skutecznie wpływać na wielkość i spójność grupy nacisku, o tyle może wymóc od agencji regulacyjnej spełnienia kilku podstawowych warunków przy tworzeniu regulacji¹¹². I tak:

- warunku transparentności, a zatem przejrzystości działań przy tworzeniu regulacji. Owa transparentność oznacza również, iż regulacja powinna być czytelna a cele, jakie mają być dzięki niej osiągnięte precyzyjnie określone,
- warunku indywidualnej odpowiedzialności za wprowadzenie nowej regulacji,
- właściwej proporcji pomiędzy korzyściami i kosztami z wprowadzenia regulacji,

¹¹⁰ A. Surdej (2001), *Funkcjonowanie agencji regulacyjnych: delegacja władzy – kontrola proceduralna – za-władnięcie regulacji przez grupy interesu* [w:] A. Kojder, A. Sadowski (red.) *Klimaty korupcji*, Warszawa: Semper, s.141-158.

¹¹¹ Tamże

¹¹² Tamże

- warunku spójności, co oznacza, iż nowa regulacja powinna być spójna z istniejącymi już regulacjami¹¹³.

Istnienie regulacji i agencji regulacyjnych niesie za sobą zagrożenia. I tak, istnieje możliwość przechwycenia działań agencji regulacyjnej przez regulowane podmioty. Agencje te wówczas ustanawiają reguły, które są korzystne dla pewnych grup podmiotów, zaś dyskryminują pozostałe podmioty. I tak na przykład agencja regulacyjna do spraw rynku medialnego określając, komu i kiedy przyzna się określone uprawnienia koncesyjne wpływa w sposób znaczący na wyniki rywalizacji rynkowej. Jeśli agencja ta przyznała najpierw jedną a nie dwie lub trzy lub więcej koncesji, wówczas dała wybranemu podmiotowi ogromną przewagę na rynku mediów. Regulacje mogą zatem rodzić poważne skutki gospodarcze, które można szacować na wiele milionów złotych¹¹⁴.

Kolejnym ryzykiem związanym z funkcjonowaniem agencji regulacyjnych jest ryzyko tzw. proceduralnej nierzetelności. Oznacza to, że agencje tworząc projekty regulacji mogą polegać na nieprawdziwych informacjach, co może być skutkiem zastosowania niewłaściwej metodyki gromadzenia informacji, lub brakiem rozpoznania, jaka informacja jest potrzebna, lub skutkiem celowego działania. W następstwie analizowania niewłaściwych informacji wyciągane są niewłaściwe wnioski i zalecenia¹¹⁵. Regulacje generują koszty funkcjonowania podmiotów objętych regulacjami, co z kolei może tworzyć pokusę do omijania regulacji poprzez korumpowanie pracowników instytucji powołanych do egzekwowania ich przestrzegania¹¹⁶.

Z pewnością ochronie regulacji przed zawłaszczaniem przez grupy interesu służy model trzech linii obrony preferowany w ładzie korporacyjnym. Procedowanie regulacji powinno być jawne (chyba, że dotyczą spraw niejawnych). Umożliwia to uruchomienie kontroli społecznej. Jednocześnie projekty regulacji powinny być analizowane przez odpowiedniej komisje parlamentarne oraz rządowe. Wreszcie, powinny stanowić przedmiot analiz najwyższego organu kontroli państwowej.

¹¹³ Tamże

¹¹⁴ A. Surdej, *op. cit.*, s.144-158; zob. *Ręka na pulsie*, Życie z 21.04.2001 roku.

¹¹⁵ Tamże

¹¹⁶ S. Rose-Ackerman (1999), *Corruption and Government*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 44-49.

4. Rozmiary zjawiska korupcji na świecie

W trakcie XV międzynarodowej konferencji poświęconej problematyce korupcji, zorganizowanej we wrześniu 2000 r. w Arlington w USA przez Międzynarodowe Konsorcjum Zarządzania Finansami Państwowymi (*The International Consortium on Governmental Financial Management*) Instytut Banku Światowego przeprowadził badanie ankietowe, którego celem było ustalenie opinii respondentów o stanie zagrożenia państw korupcją¹¹⁷. W badaniu brało udział dwustu spośród ponad 250 uczestników konferencji ICGFM¹¹⁸, których pogrupowano w sposób następujący: (1) ankietowani z USA - 14 % ogółu badanych; 2) Europa, pozostałe kraje OECD, w tym Polska - 4 % ogółu ankietowanych; 3) kraje regionu Subsaharyjskiego - 12 %; 4) kraje ze Środkowego Wschodu i Afryki Północnej - 2 %; 5) kraje azjatyckie - 5 %; 6) kraje z Europy Wschodniej i byłe kraje związkowe ZSRR - 4 %; 7) kraje z Ameryki Łacińskiej - 49 %. Ankietowani zostali pogrupowani również według przynależności do określonych organizacji. I tak: przedstawiciele organizacji międzynarodowych (7 %); przedstawiciele organów państwowych (70 %); przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości (4 %); przedstawiciele organizacji pozarządowych (7 %); przedstawiciele mediów (1 %); konsultanci (7 %); przedstawiciele świata nauki (2 %); przedstawiciele sektora prywatnego (2 %)¹¹⁹.

Podział uczestników badania ankietowego według wykonywanych zawodów wykazał, że w badaniu brali udział: kontrolerzy (51%), prokuratorzy (4%), ekonomiści (7 %), pracownicy służby cywilnej (11 %), przedsiębiorcy (2 %), finansiści (8 %), kadra naukowa (3 %), dziennikarze (1 %), politycy (4 %) i prawnicy za wyjątkiem prokuratorów (9 %). Analiza odpowiedzi udzielonych przez respondentów wykazała, że za najbardziej skorumpowanych uczestnicy badania ankietowego uznali wysokich urzędników administracji państwowej (25 %) i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości (22 %). Do najmniej podatnych na korupcją obszarów działalności państwowej i gospodarczej zaliczono sektor bankowy (2 %). 9 % respondentów uznało legislację za obszar życia publicznego zagrożony korupcją, 10 % - służbę cywilną, 3 % - działalność gospodarczą, 11 % - służby celne i podatkowe, a 19 % - policję¹²⁰.

Do przeszkód w rzetelnej działalności wymiaru sprawiedliwości służącej zwalczaniu korupcji zaliczono: 3 % - brak systemu ochrony sędziów, 4 % - niewłaściwy system szkolenia, 6 % - niskie uposażenia sędziów, 9 % - niewłaściwy system naboru kadry. 29 % respondentów uznało wpływy grup finansowych, a 49 % naciski polityczne za największe przeszkody w działalności wymiaru sprawiedliwości¹²¹.

¹¹⁷ W tej części pracy przytoczono: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 37-48.

¹¹⁸ *Participant Survey, Anti-Corruption Summit 2000*, The World Bank Institute, ICGFM; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 15-20.

¹¹⁹ Tamże

¹²⁰ Tamże

¹²¹ Tamże

W zależności od przynależności regionalnej i doświadczeń z uczestnictwa w programach antykorupcyjnych, respondenci w odmienny sposób postrzegali oddziaływanie polityki na wymiar sprawiedliwości. I tak 56 % respondentów nieuczestniczących w programach antykorupcyjnych uznało wpływ polityków jako istotny czynnik ograniczający niezależność sądownictwa. W grupie osób uczestniczących w ww. programach za takim czynnikiem opowiedziało się 24 % badanych. Respondenci pochodzących z państw afrykańskich oraz Ameryki Łacińskiej zaliczyli naciski polityczne jako główne zagrożenie dla niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy przedstawiciele krajów należących do OECD uznali czynniki ekonomiczne za podstawowe źródło zagrożeń. W ocenie respondentów reprezentujących kraje azjatyckie naciski polityczne, lobby finansowe oraz brak należytej ochrony sędziów i prokuratorów to główne przeszkody w tworzeniu niezawisłego wymiaru sprawiedliwości¹²².

W ocenie ankietowanych program antykorupcyjny powinien posiadać charakter ogólnonarodowy, co oznacza, że w jego realizację należy włączyć całe społeczeństwo, w tym sektor prywatny. Wyniki badania dotyczące charakteru programu antykorupcyjnego były następujące: 4 % ogółu respondentów stwierdziło, że takie programy nie są efektywne; 3 % - program antykorupcyjny powinien być realizowany wyłącznie przez organizacje pozarządowe; 4 % - w programie antykorupcyjnym powinny brać udział: legislatura lub organizacje międzynarodowe, organy ścigania; 7 % - w programie antykorupcyjnym powinny brać udział wyłącznie właściwe agencje rządowe; 8 % - w programie antykorupcyjnym powinna brać udział koalicja społeczna obejmująca sektor prywatny; 18 % - w programie antykorupcyjnym powinny brać udział właściwe komisje antykorupcyjne i specjalne agencje rządowe powołane do zwalczania korupcji. Prawie połowa respondentów (48 %), z różnych krajów świata stwierdziła, iż program antykorupcyjny powinien być realizowany przez koalicję obejmującą agencje rządowe, organizacje pozarządowe, legislaturę, wymiar sprawiedliwości¹²³.

Poziom skorumpowania procesu udzielania zamówień publicznych został oceniony przez uczestników konferencji biorących udział w badaniu ankietowym w sposób uzależniony od wykonywanego przez nich zawodu. I tak wysokość łapówki jaką należy wręczyć osobom udzielającym zamówienia publicznego w relacji do wartości zamówienia określono: (1) zdaniem sędziów i pozostałych prawników łapówka stanowi 16 % wartości udzielonego zamówienia; (2) w ocenie przedstawicieli służb cywilnych 14 %; (3) zdaniem kontrolerów 15 %; (4) zdaniem pozostałych 17 %. Udział procentowy zamówień publicznych przyznanych dzięki przekupstwu w relacji do ogółu udzielonych zamówień publicznych respondenci ocenili w sposób następujący: (1) sędziowie i pozostali prawnicy 45 %; (2) przedstawiciele służb cywilnych 34 %; (3) kontrolerzy 29 %; (4) pozostali 31 %. Wśród negatywnych efektów korupcji życia publicznego ankietowani wymienili przede wszystkim niestabilność polityczną,

¹²² Tamże

¹²³ Tamże

upadek wartości moralnych, nadużywanie władzy, osłabienie rozwoju ekonomicznego¹²⁴.

Od kilkunastu już lat (po raz pierwszy w 1995 r.) pozarządowa organizacja *Transparency International* publikuje indeks percepcji korupcji (*Corruption Perception Index* – CPI), stanowiący wynik badania odzwierciedlającego opinie przedsiębiorców, przedstawicieli świata nauki i analityków, zarówno mieszkających w objętym analizą państwie jak i poza jego granicami. Na podstawie, co najmniej trzech badań *Transparency International* przypisuje poszczególnym krajom CPI, który zawiera się w przedziale pomiędzy 10 punktów (brak korupcji) a 0 punktów (wysoka korupcja)¹²⁵. Przypisanie danemu państwu najniższej wartości CPI nie oznacza, iż państwo to jest najbardziej skorumpowane. Oznacza natomiast, iż jest to państwo o najwyższym postrzeganym poziomie korupcji wśród państw objętych CPI. *Transparency International* stosuje taką metodykę badań, gdyż trudno jest formułować porównywalne opinie na temat poziomu korupcji w różnych państwach na podstawie danych wynikających jedynie z dokumentów, na przykład liczby postępowań karnych, śledztw, dochodzeń, wyroków sądowych. Takie dane nie odzwierciedlają rzeczywistego poziomu korupcji, jako że korupcja jest zjawiskiem trudnym do wykrycia.

Oparcie się na danych z „sał sądowych” spowodowałoby, że oceniano by pracę prokuratorów i sędziów, nie zaś zagrożenie korupcją. Stąd też, w ocenie *Transparency International*, jedyną metodą zdobycia porównywalnych danych jest wykorzystanie do badań metody ankietowej i oparcie się na doświadczeniu i percepcji tych, którzy w bezpośredni sposób mają do czynienia z przypadkami korupcji¹²⁶. Wyniki badań *Transparency International* przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 1. CPI w wybranych państwach w latach 1995-2019

Kraj	CPI (0 wynik najgorszy, 10 lub 100 wynik najlepszy)							
	1995	1996	1997	1998	2000	2003	2018 ¹²⁷	2019
Nowa Zelandia	9,55	9,43	9,23	9,4	9,4	9,5	87	87
Dania	9,32	9,33	9,94	10	9,8	9,5	88	87
Singapur	9,26	8,80	8,66	9,1	9,1	9,4	85	85
Finlandia	9,12	9,05	9,48	9,6	10	9,7	85	86
Kanada	8,87	8,96	9,10	9,2	9,2	8,7	81	77
Szwajcaria	8,76	8,76	8,61	8,9	8,6	8,8	85	85
Norwegia	8,61	8,87	8,92	9,0	9,1	8,8	84	84

¹²⁴ Tamże

¹²⁵ Obecnie skala wynosi od 0 do 100 punktów.

¹²⁶ Transparency International, *Corruption Perception Index 2002*, s. 6 zob. www.transparency.org

¹²⁷ Zmiana punktacji. 0 – wynik najgorszy. 100 – wynik najlepszy, czyli kraj wolny od zagrożenia korupcją.

Wielka Brytania	8,57	8,44	8,22	8,7	8,7	8,7	80	77
Niemcy	8,14	7,66	8,23	7,9	7,6	7,7	80	80
Chile	7,94	6,80	6,05	6,8	7,4	7,4	67	67
USA	7,79	7,66	7,61	7,5	7,8	7,5	71	69
Austria	7,13	7,59	7,61	7,5	7,7	8,0	76	77
Francja	7,00	6,96	6,66	6,7	6,7	6,9	72	69
Japonia	6,72	7,05	6,57	5,8	6,4	7,0	73	73
Hiszpania	4,35	4,31	5,90	6,1	7,0	6,9	58	62
Grecja	4,04	5,01	5,35	4,9	4,9	4,3	45	48
Włochy	2,99	3,42	5,03	4,6	4,6	5,3	52	53
Indie	2,78	bd	2,75	2,9	2,8	2,8	41	41
Brazylia	2,70	2,96	3,56	4,0	3,9	3,9	35	35
Chiny	2,16	2,43	2,88	3,5	3,1	3,4	39	41
Indonezja	1,94	2,65	2,72	2,0	1,7	1,9	38	40
Nigeria	bd	0,69	1,76	1,9	1,2	1,4	27	26

bd – brak danych

źródło: Transparency International

Tabela 2. CPI w wybranych byłych krajach socjalistycznych w latach 1996-2018

Kraj	1996		1998		2000		2003		2018	
	Pozycja w rankingu	CPI	Pozycja w rankingu	CPI	Pozycja w rankingu	CPI	Pozycja w rankingu	CPI	Pozycja w rankingu	CPI
Rosja	47	2,58	76	2,4	82	2,1	86	2,7	138	28
Białoruś	-	-	47	3,9	43	4,1	53	4,2	70	44
Kuba							43	4,6	61	47
Ukraina	-	-	69	2,8	87	1,5	106	2,3	120	32
Mołdawia	-	-	-	-	74	2,6	100	2,4	117	33
Armenia	-	-	-	-	76	2,5	78	3,0	105	35
Albania	-	-	-	-	-	-	92	2,5	99	36
Gruzja	-	-	-	-	-	-	124	1,8	41	58
Kazachstan	-	-	-	-	65	3,0	100	2,4	124	31
Kirgizja	-	-	-	-	-	-	118	2,1	132	29
Azerbejdżan	-	-	-	-	87	1,5	124	1,8	152	25

Uzbeki- stan	-	-	-	-	79	2,4	100	2,4	158	23
-----------------	---	---	---	---	----	-----	-----	-----	-----	----

źródło: Transparency International

Tabela 3. *CPI w krajach Europy Zachodniej i Unii Europejskiej w 2018 r.*

Kraj	CPI	Kraj	CPI
Polska	60	Niemcy	80
Dania	88	Finlandia	85
Szwecja	85	Estonia	73
Wielka Brytania	80	Irlandia	73
Łotwa	58	Litwa	59
Holandia	82	Belgia	75
Luksemburg	81	Austria	76
Czechy	59	Słowacja	50
Węgry	46	Słowenia	60
Portugalia	64	Hiszpania	58
Chorwacja	48	Rumunia	47
Bułgaria	42	Grecja	45
Cypr	59	Włochy	52
Malta	54	Francja	72

źródło: Transparency International

Tabela 4. *CPI w krajach Europy Zachodniej i Unii Europejskiej w 2019 r.*

Kraj	CPI	Kraj	CPI
Polska	58	Niemcy	80
Dania	87	Finlandia	86
Szwecja	85	Estonia	74
Wielka Brytania	77	Irlandia	74
Łotwa	60	Litwa	60
Holandia	82	Belgia	75
Luksemburg	80	Austria	77
Czechy	56	Słowacja	50
Węgry	44	Słowenia	60
Portugalia	62	Hiszpania	62
Chorwacja	47	Rumunia	44
Bułgaria	43	Grecja	48
Cypr	58	Włochy	53
Malta	54	Francja	69

źródło: Transparency International

Jak już wcześniej wspomniano przypisanie danemu państwu najniższej wartości CPI nie oznacza wprost, iż państwo to jest najbardziej skorumpowane. Oznacza natomiast, iż jest to państwo o najwyższym postrzeganym poziomie korupcji wśród państw objętych CPI. Taka metodyka badań niesie ze sobą zagrożenia. Wystarczy bowiem przez okres miesiąca w wiadomościach telewizyjnych nadawanych w najlepszym czasie antenowym prezentować informacje o ujawnionych przypadkach korupcji, by percepcja zagrożenia korupcją wzrosła. Dane z raportów *Transparency International* dotyczą postrzegania korupcji. Sami twórcy owego indeksu wskazują na liczne jego pułapki, na przykład zmienia się liczba badanych państw, we wszystkich badaniach przyjmuje się margines błędu, a więc przesunięcie się jakiegoś państwa w skali ogólnej nie musi oznaczać obiektywnego pogorszenia sytuacji¹²⁸.

W przypadku ostatnich notowań Polski nastąpiło nieznaczne pogorszenie. CPI Polski w latach 2017-2018 wynosił 60 punktów na 100 punktów przyznawanych państwom wolnym od korupcji. W 2016 r. CPI Polski wynosił 62 punktów, a w 2015 r. 63 punkty. W 2019 r. CPI wynosił 58 punktów¹²⁹.

Wolne media, dziennikarstwo śledcze sprzyjają odkrywaniu prawdy o korupcji, zaś media sterowane przez państwo mogą ukrywać przed opinią publiczną rzeczywiste problemy. Społeczeństwo może nie znać skali zagrożenia tzw. wielką korupcją, a zatem korupcją polityczną i gospodarczą, zaś jedynie mieć do czynienia z drobną korupcją dnia codziennego, która może nie być utożsamiana z czymś złym. Powyższy ranking uzmysławia również, iż istnieje pewna zależność pomiędzy zakresem modernizowania państwa a poziomem postrzegania korupcji. Warto zwrócić uwagę na takie kraje, jak Słowenia, Estonia – państwa członkowskie Unii Europejskiej, z drugiej zaś strony na takie kraje, jak Uzbekistan, Kazachstan. Dostrzega to także A. Kamiński, czy Afrykańskie Centrum Rozwoju Ekonomicznego, którzy zauważają, iż poziom korupcji można skorelować z poziomem rozwoju gospodarczego. Im bogatsze społeczeństwo, tym niższy poziom korupcji¹³⁰.

Korupcja, jak wynika choćby z powyższych tabel, jest zjawiskiem powszechnym, występującym pod każdą szerokością geograficzną. Jednak według badań międzynarodowych w gospodarkach podlegających transformacji systemowej, z uwzględnieniem obszaru byłego Związku Radzieckiego, korupcja występuje na większą skalę

¹²⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 41-42.

¹²⁹ Transparency International, *Corruption Perception Index 2016*, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [dostęp: 09.02.2019]; Transparency International, *Corruption Perception Index 2017*, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2017 [dostęp: 09.02.2019]. Transparency International, *Corruption Perception Index 2019*, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2019 [dostęp: 15.03.2020].

¹³⁰ A. Kamiński (2003), *Korupcja w administracji publicznej: znaczenie, przyczyny i konsekwencje*, "Biuletyn Informacyjny" nr 1, NIK, s. 66; African Centre for Economic Growth, *The Link Between Corruption and Poverty: Lessons from Kenya Case Studies*, dostępne na stronie: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IDEP/UNPAN005215.pdf> [dostęp: 25.02.2019].

niż w jakiegokolwiek innej części świata. W Europie Wschodniej sytuacja w tym zakresie należy do jednej z najgorszych. Korupcja w tej części świata była tradycyjnie uważana za normalny element codziennego życia, zagadnienie raczej mało istotne, choć oficjalnie była potępiana¹³¹. Charakter korupcji występującej w krajach o transformujących się gospodarkach i trudności napotykanie przez te kraje w wypracowaniu skutecznych mechanizmów antykorupcyjnych wiązały się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku ściśle z historią tych krajów i koniecznością gruntownej przebudowy ustroju i gospodarki. Większość społeczeństw w tym regionie wykazywała i nadal wykazuje brak poszanowania dla prawa, co spowodowane jest wielowiekową obcą okupacją i dominacją, czy to Turcji, czy carskiej Rosji, imperialnymi strukturami biurokratycznymi Austro-Węgier i dziesięcioleciaми komunizmu. Dawne i obecne zaśloności ekonomiczne w połączeniu z brakiem rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego przyczyniły się do powstania zjawiska postrzegania korupcji jako elementu życia codziennego, na którym każdy korzysta a zatem nie ma ofiar. Społeczeństwa nie mają doświadczeń w procesie rządzenia i wykazują słabe tradycje samoorganizacji¹³². Możliwości korumpowania nasiliły się w okresach przejściowych, w warunkach zmian o charakterze instytucjonalnym, gdy liczne instytucje znajdowały w stadium schyłkowym lub zostały zlikwidowane, a nowe instytucje bądź nie zostały jeszcze utworzone, bądź znajdowały się jeszcze we wczesnym etapie rozwoju¹³³.

W raporcie: „Korupcja w krajach transformacji” (wrzesień 2000 r.) Bank Światowy przedstawił rozmiary i sposoby zwalczania korupcji w 22 krajach z Europy Wschodniej i byłych azjatyckich republik ZSRR. Badaniami ankietowymi objęto 3600 firm, z czego 250 polskich - badania środowiska biznesu i sprawności działania przedsiębiorstwa (*Business Environment and Enterprise Performance Survey* - BEEPS). W badaniach ankietowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego udział wzięły organizacje pozarządowe z 17 krajów dokonujących transformacji ustrojowo – gospodarczej. Do najbardziej skorumpowanych obszarów działalności Bank Światowy zaliczył kilkanaście lat temu działalność policji, służby zdrowia i zamówienia publiczne. Z raportu wynika, że ponad połowa z 3.600 przebadanych firm deklarowała uczestnictwo w korupcji lub przypadki nagabywania do niej. Polskie firmy przeznaczały na łapówki około dwóch procent swego przychodu, przy czym ich wysokość nie była znaczna w porównaniu z innymi krajami. Według respondentów, wydatki na łapówki stanowiły średnio 1,5 % w budżetach firm polskich, natomiast 6 % w Azerbejdżanie. Zazwyczaj w gorszej sytuacji były firmy dopiero wchodzące na rynek. Tutaj łapówki stanowiły średnio 4 % ich dochodów. Zdecydowanie gorszą od Polski ocenę stanu zagrożenia państwa korupcją uzyskały byłe kraje związkowe ZSRR - Kirgizja, Azerbejdżan, Mołdawia, Ukraina, gdzie korupcja przybiera formę

¹³¹ United Nations Development Programm3 (2003), *Zwalczanie korupcji w krajach postkomunistycznych – wnioski z doświadczeń praktycznych*, [w:] „Biuletyn informacyjny” nr 1, NIK, s. 9-38.

¹³² Tamże; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 42-48.

¹³³ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa.

„zawłaszczania” państwa, co według Banku, jest możliwe dzięki słabemu rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. W Europie Środkowo-wschodniej rozwój tego typu korupcji jest skutecznie powstrzymywany¹³⁴.

Po blisko 19 latach od opublikowania raportu Banku Światowego dystans dzielący dawne tzw. państwa komunistyczne od innych państw - członków Unii Europejskiej jest ogromny. W byłych krajach socjalistycznych należących obecnie do Unii Europejskiej, poza kilkoma wyjątkami, korupcję udaje się okiełznać do poziomu porównywalnego z krajami dawnej Europy Zachodniej. Byłe republiki ZSRR nienależące do Unii Europejskiej de facto są pogrążone z korupcyjnych skandalach (vide dane Transparency International prezentowane w tej monografii).

Jaka jest przyczyna zastoju reform antykorupcyjnych w byłych republikach ZSRR nienależących obecnie do Unii Europejskiej? Choć w latach dziewięćdziesiątych zainicjowano wiele politycznych i ekonomicznych reform w byłych krajach związkowych ZSRR to większość z nich nie została właściwie wprowadzona. Po części wynikało to ze słabości nowo utworzonych instytucji, braku doświadczenia we wprowadzaniu gospodarki wolnorynkowej i realizowaniu demokratycznego porządku prawnego. Bez właściwego funkcjonowania sądownictwa i niezależności mediów prawa własności nie były przestrzegane. W efekcie zahamowaniu uległ proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, a korupcja i pranie pieniędzy określają codzienną rzeczywistość¹³⁵. Według V. Browkina w byłych krajach związkowych ZSRR występuje jeszcze inny czynnik wpływający na korupcję. Byłe elity władzy wraz z obecnymi i byłymi przedstawicielami służb specjalnych, organów ścigania oraz świata przestępczego tworzą swoisty układ ochrony interesów. Wśród przyczyn zaistnienia takiej sytuacji wskazuje się na: niepodjęcie poważnych reform systemu prawa, usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. W rezultacie wyroki sądowe są czasami nadal załatwiane na telefon¹³⁶. W przypadku Rosji 28 punktów na 100 możliwych do uzyskania w 2018 r. w rankingu CPI opracowanym przez Transparency International sytuuje ten kraj wśród państw afrykańskich a nie europejskich z punktu widzenia skali zagrożenia korupcją państwa i jego obywateli¹³⁷.

Badanie opinii publicznej w Słowacji dotyczące postrzegania stanu zagrożenia państwa korupcją wykazało, że była ona uważana za zjawisko powszechnie występujące i obejmujące różnorodne dziedziny związane z funkcjonowaniem państwa. Dwie trzecie respondentów ujawniło, że miało osobiste doświadczenia z próbami nakłaniania ich do przekupstwa i udziału w innych formach korupcji, przy czym próby takie miały miejsce co najmniej raz w publicznych instytucjach. Odpowiedzi

¹³⁴ „Biuletyn Informacyjny” 4/2000, NIK

¹³⁵ V. Brovkin (2000), *Inicjatywy antykorupcyjne w byłych krajach związkowych ZSRR*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

¹³⁶ Tamże

¹³⁷ Transparency International, *Russia*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/RUS> [dostęp: 25.02.2019].

respondentów dotyczące występowania korupcji przed i po dokonaniu transformacji ustrojowo - gospodarczej zasadniczo różniły się, w zależności od reprezentowanej grupy zawodowej. Wśród respondentów wybranych spośród gospodarstw domowych, podobnie, jak w przypadku urzędników państwowych przeważały opinie, że skala korupcji nie zmieniła się. Indagowani przedsiębiorcy uważali, że zjawisko korupcji nasiliło się szczególnie w latach 1994–1998¹³⁸. Wśród przyczyn występowania zjawiska korupcji rząd słowacki wymieniał niedostateczny rozwój mechanizmów rynkowych, szereg biurokratycznych przeszkód. Korupcji sprzyjały również niejasność i częste a także nieprzewidywalne zmiany przepisów prawnych, słabość organów ścigania, niespójne niepisane normy przeciwdziałania zjawisku korupcji oraz wysoki poziom tolerancji społecznej dla działań o charakterze patogennym. Wśród rozwiązań służących wyeliminowaniu korupcji rząd słowacki wymieniał identyfikowanie i eliminowanie przyczyn występowania korupcji, wprowadzenie systemu monitorowania działalności służb publicznych, zapewnienie jawności działalności administracji, w tym w sprawach finansowych, eliminowanie barier administracyjnych w rozwoju przedsiębiorczości, polepszenie jakości usług świadczonych przez administrację, tworzenie środowiska nie akceptującego korupcji, wprowadzenie instytucji rzecznika praw obywatelskich, utworzenie organów uprawnionych do prowadzenia dochodzeń w sprawach korupcji, zapewnienie efektywnych szkoleń, stworzenie szerokiego społecznego frontu do walki z korupcją poprzez uświadamianie społeczeństwa o niebezpieczeństwach, jakie niesie korupcja, włączenie w walkę z korupcją organizacji pozarządowych¹³⁹.

Po blisko 19 latach od publikacji tego raportu korupcja stanowi nadal duże ryzyko dla przedsiębiorstw na Słowacji. Firmy uznają brak przejrzystości i nieefektywną biurokrację rządową za największą przeszkodę dla biznesu¹⁴⁰. Warto przytoczyć również wyniki raportu Komisji Europejskiej opublikowanego w 2014 r. Mianowicie, według Eurobarometru z 2013 r. aż 90 % słowackich respondentów uważało, że korupcja jest powszechna w ich kraju (średnia UE: 76 %). Ponad połowa respondentów uważało, że korupcja jest szeroko rozpowszechniona w sądach, partiach politycznych oraz w publicznym sektorze zdrowia. Korupcja była postrzegana jako najważniejsza przeszkoda w prowadzeniu działalności na Słowacji, na co wskazywało 66 % respondentów ankiety biznesowej Eurobarometru z 2013 r.¹⁴¹. Równie niepokojące są wyniki raportu Komisji Europejskiej odnoszące się do Czech.

¹³⁸ M. Ivantysyn (2000), *Przeciwdziałanie korupcji w Słowacji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

¹³⁹ Tamże

¹⁴⁰ GAN Business Anti-Corruption Portal, *Slovakia Corruption Report*, dostępne na stronie: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/slovakia/> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁴¹ European Commission, *Annex 25 Slovakia to the EU Anti-Corruption Report*, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

W specjalnym badaniu Eurobarometru z 2013 r. aż 95 % respondentów w Czechach uważało, że korupcja jest powszechna w ich kraju (średnia UE: 76%). 80 % obywateli Czech uznało korupcję za najważniejsze wyzwanie, którym należy się zająć w tym kraju. 71 % respondentów w Czechach, co stanowiło najwyższy odsetek w UE, zauważyło, że korupcja stanowi bardzo poważną przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Nepotyzm został wskazany przez 69 % respondentów jako przeszkoda dla biznesu. Taki wynik był najwyższy w krajach członkowskich UE¹⁴².

Zdaniem A. Kowacza procesowi transformacji węgierskiej gospodarki towarzyszyły liczne nieprawidłowości, m.in. na przypadki celowego doprowadzania byłych przedsiębiorstw państwowych do upadłości celem przejęcia ich majątku. Nieprawidłowości występowały w działalności administracji publicznej, wykorzystaniu funduszy specjalnych¹⁴³. Według specjalnego badania Eurobarometru na temat korupcji z 2013 r. 89 % respondentów na Węgrzech uważało, że korupcja jest powszechnym problemem na Węgrzech (średnia UE: 76 %). 81 % respondentów na Węgrzech uważało, że faworyzowanie utrudnia konkurencję biznesową (średnia UE: 73%). 59 % respondentów stwierdziło, że korupcja jest problemem dla ich firmy podczas prowadzenia działalności na Węgrzech (średnia UE: 43 %) ¹⁴⁴. W 2017 r. korupcja na Węgrzech stanowiła nadal poważne ryzyko dla przedsiębiorstw. Występuje szczególnie w administracji podatkowej i sektorach zamówień publicznych. Zamówienia publiczne są podatne na nieprawidłowości na poziomie lokalnym z powodu silnych nieformalnych relacji między przedsiębiorstwami a podmiotami politycznymi¹⁴⁵.

Wyniki badania opinii publicznej na Łotwie, przeprowadzonego w lipcu 2000 r., w ramach programu PHARE – projektu przeciwdziałania korupcji, wykazały, że 80 % respondentów była przeciwna korupcji, 74 % badanych uważało, że korupcja związana jest głównie z działalnością polityków identyfikowanych jako członkowie rządu, parlamentu i partii politycznych. Około 66 % ankietowanych uznało, że korupcja najbardziej dotyka działalność administracji państwowej, a w dalszej kolejności działalność gospodarczą, administrację samorządową, służbę zdrowia i media. Ponad połowa ankietowanych uważała, że korupcja stanowi bardzo poważny problem na Łotwie, a wysiłki podejmowane przez rząd są niewystarczające¹⁴⁶.

¹⁴² European Commission, *Annex 3 Czech Republic to the EU Anti-Corruption Report*, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

¹⁴³ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 4-150.

¹⁴⁴ European Commission, *Annex 17 Hungary to the EU Anti-Corruption Report*, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

¹⁴⁵ GAN Business Anti-Corruption Portal, *Hungary Corruption Report*, dostępne na stronie: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/hungary/> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁴⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 4-150.

Z badań Komisji Europejskiej opublikowanej w 2014 r. wynika, że według 83 % łotewskich respondentów korupcja jest szeroko rozpowszechniona na Łotwie (średnia UE: 76 %), a 67 % twierdziło, że dopuszczalne jest wręczenie prezentu, aby uzyskać coś od administracji publicznej (najwyższy odsetek w UE). Około 20 % twierdziło, że korupcja wpływa na ich codzienne życie (średnia UE: 26 %). 81 % zgadzało się, że przekupstwo jest często najłatwiejszym sposobem na uzyskanie usług publicznych (średnia UE: 73 %)¹⁴⁷. Korupcja jest zatem nadal problemem dla firm działających na Łotwie, a żądania łapówek są, według analiz portalu antykorupcyjnego GAN, wszechobecne. Zamówienia publiczne pozostają sektorem najbardziej dotkniętym przez korupcję. Wręczanie prezentów w celu przyspieszenia lub uzyskania usług administracyjnych jest szeroko rozpowszechnione¹⁴⁸.

Korupcja powstaje m.in. na styku sektora prywatnego i publicznego. Przynosi pożytki jedynie nielicznym, toteż część podmiotów sektora prywatnego jest, w ocenie J. Macedo, zainteresowana wyeliminowaniem jej z życia publicznego oraz gospodarki i oparcia przedsiębiorczości na zasadach konkurencyjności¹⁴⁹. Zdaniem J. Macedo, przedsiębiorstwa mają niekiedy większą od organizacji pozarządowych możliwość oddziaływania na polityków i zmuszania ich do poważnego zajęcia się problematyką korupcji. Przedsiębiorstwa mogą także odgrywać istotną rolę w procesie reformowania administracji. Nierzadko jako doradcy, wiedzą najlepiej, gdzie występują zjawiska niepożądane. Istotnym orężem w walce z korupcją jest jawność i dostępność informacji. Znaczenie tego narzędzia można wykazać na przykładzie Argentyny. Dyrekcje poszczególnych szpitali w Buenos Aires nie współpracowały ze sobą w zakresie organizacji dostaw jednego z podstawowych produktów i w rezultacie nie znały cen jego zakupu, jakie wynegocjowały z firmami poszczególne szpitale. W konsekwencji ceny, jak też warunki dostaw były bardzo zróżnicowane. Po opublikowaniu danych porównawczych niezwłocznie przystąpiono do zmiany warunków dostaw, w rezultacie, czego koszty zaopatrzenia zmniejszyły o 40 %. Proste narzędzie, jakim jest porównanie cen dostaw, katalizowało zmiany organizacyjne¹⁵⁰.

W listopadzie 2017 r. były Wiceprezydent Argentyny został zatrzymany pod zarzutem popełnienia przestępstw korupcyjnych. Z kolei była Prezydent tego kraju Cristina Fernandez de Kirchner jest podejrzewana o pranie pieniędzy. Kraj ten nadal jest postrzegany jako zagrożony korupcją i innymi przestępstwami o finansowym charakterze, pomimo, że od kilkunastu lat czynione są starania

¹⁴⁷ European Commission, *Annex 14 Latvia to the EU Anti-Corruption Report, Brussels 2014*, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_latvia_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

¹⁴⁸ GAN Business Anti-Corruption Portal, *Latvia Corruption Report*, dostępne na stronie: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/latvia/> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁴⁹ J. Braga de Macedo (2000), *Zapewnienie współpracy przy realizacji programu przeciwdziałania korupcji*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

¹⁵⁰ Tamże

o zmianę sytuacji w tym zakresie¹⁵¹. Argentyna uzyskała w 2018 r. zaledwie 40 punktów na 100 możliwych do osiągnięcia w rankingu postrzegania korupcji przygotowanym przez Transparency International¹⁵².

Argentyna, a także Ekwador i Salwador odnotowały niewielki progres w rankingu CPI na przestrzeni ostatnich lat. W tych trzech krajach wymiar sprawiedliwości prowadzi postępowania w sprawach dotyczących korupcji przeciwko osobom wysokiego szczebla, w tym niektórym byłym prezydentom. Jednak kraje te również mają wspólne wyzwanie: konieczność dalszego wzmacniania niezależności systemów sądowniczych w celu zapewnienia bezstronnego ścigania. Nadal poprawy wymaga stopień niezależności mediów. Ma to zasadnicze znaczenie dla ograniczenia korupcji poprzez kreowanie bardziej świadomego i zaangażowanego społeczeństwa¹⁵³. Po przeciwnej stronie ww. trzech państw są trzy kraje: Chile, Meksyk i Nikaragua, w których odnotowano pogorszenie sytuacji w 2018 r. w stosunku do 2012 r. Nikaragua (zaledwie 25 punktów) spadła o cztery punkty w rankingu CPI w ciągu ostatnich siedmiu lat. Ten systematyczny spadek w rankingu odzwierciedla polityczny krajobraz kraju. Po ponad dziesięciu latach sprawowania władzy, prezydent Daniel Ortega kontroluje większość demokratycznych instytucji Nikaragui, ograniczając ich skuteczność i niezależność. Przy wskaźniku CPI odpowiednio 67 i 28, Chile i Meksyk doświadczyły odpowiednio pięciopunktowego i sześciopunktowego spadku od 2012 r. W ciągu ostatnich kilku lat oba kraje doświadczyły ogromnych skandali korupcyjnych. W ich skład weszli przywódcy polityczni, w tym kilku gubernatorów w Meksyku oraz przedstawiciele cieszącej się dotychczas bardzo dużym zaufaniem chilijskiej policji¹⁵⁴.

W większości anglojęzycznych krajów karaibskich nie nastąpiła poprawa w zakresie ograniczania skali korupcji w życiu publicznym. Brak jest dostrzegalnych nieustannych reform antykorupcyjnych na Jamajce, Bahamach czy Barbados. Na Jamajce skandal Petrojam, w którym bierze udział jedyna państwowa spółka naftowa, unaocznia, że nepotyzm, złe zarządzanie funduszami publicznymi są nadal mocno zakorzenione na Karaibach. Udzielanie zamówień publicznych jest szczególnie problematyczne¹⁵⁵. Spektakularnym przykładem zwalczania korupcji w Ameryce Łacińskiej było skazanie byłego prezydenta Brazylii na 12 lat pozbawienia wolności za przyjmowanie łapówek od koncernów budowlanych w postaci usług remontowych

¹⁵¹ N.P. Flannery, *Is Argentina Finally Cracking Down On Corruption?* Forbes, March 27, 2018, dostępne na stronie: <https://www.forbes.com/sites/nathanielparishflannery/2018/03/27/is-argentina-finally-getting-serious-about-cracking-down-on-corruption/#7c712a502b7c> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁵² Transparency International, *Argentina*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/ARG> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁵³ Transparency International, *Americas: weakening democracy and rise in populism hinder anti-corruption efforts*, 2019, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁵⁴ Tamże

¹⁵⁵ Tamże

w apartamencie, z którego korzystał¹⁵⁶. Rozmiary korupcji w Wenezueli przekraczają najniższe oczekiwania. Skazany na 10 lat więzienia dawny ochroniarz prezydenta Hugo Chaveza wziął łapówki w wysokości ponad 1 mld USD. Inni zaś 200 mln USD z łapówek od chińskich koncernów inwestujących w Wenezueli¹⁵⁷.

Afryka jako kontynent jest konglomeratem narodów często sztucznie podzielonych przez byłych kolonizatorów. Jak tragiczne daje to efekty można zauważyć na przykładzie Ruandy. W wielu przypadkach spuścizną po okresie kolonialnym są nie tylko formy ustrojowe, prawne, ale również swoiste przyzwolenie na korupcję. Państwa kontynentu nie tylko borykają się z nędzą wynikającą z opóźnień w rozwoju gospodarczym, ale także z waśniami plemiennymi oraz epidemiami dziesiątkującymi populację, wśród których do najgroźniejszych zaliczyć należy epidemie wywołane wirusem Ebola oraz choroby spowodowane AIDS. Ubóstwo, brak tradycji państwa prawa, silne poczucie przynależności plemiennej przewyższające poczucie przynależności państwowej, chęć dorównania przez elity władzy standardowi życia w krajach cywilizacji zachodniej stają się znakomitą pożywką dla korupcji. Choć niszczy ona szeroko pojęte otoczenie, to jeszcze nie tak dawno nikt nie chciał o tym mówić w Afryce¹⁵⁸.

Ghana, podobnie jak kilka innych krajów afrykańskich, począwszy od 1966 r. doświadczyła licznych przewrotów wojskowych. Usprawiedliwiając kolejne obalenia rządów, wskazywano m.in. na nieskuteczną walkę poprzednich władz z korupcją, która zagrażała podstawom państwowości. Interwencja armii była więc podejmowana w celu ochrony narodu przed upadkiem. Zwykle nowe władze składały liczne przyrzeczenia wprowadzenia do życia publicznego zasad jawności, równości wobec prawa, poszanowania swobód obywatelskich. Z czasem okazywało się, że przyrzeczenia te nie zawsze były realizowane. Skalę korupcji w Ghanie unaoczniają badania przeprowadzone przez organizację *Transparency International*. W ocenie K. Abeasi, sytuację w Ghanie trafnie oddaje K. Attfuh z *The Commission for Human Rights and Administration Justice*, który stwierdza m.in. „spróbuj w ważnych dokumentach dokonać odprawy przywozowej towarów na granicy celnej Ghany. Wprowadź program antykorupcyjny w swoim miejscu pracy. Skorzystaj z usług policji, gdy jesteś pokrzywdzony. Staraj się być uczciwy, a zobaczysz, co się stanie z twoim przedsiębiorstwem lub nawet życiem twojej rodziny”¹⁵⁹.

Przeprowadzone w 1988 r. przez Centrum Demokracji i Rozwoju badanie opinii społecznej w Ghanie, dotyczące poziomu korupcji w oświacie i w opiece zdrowotnej

¹⁵⁶ M. Stasiński, *Kolejny wyrok dla byłego prezydenta Brazylii. Inacio Lula da Silva ponownie skazany na 12 lat więzienia za korupcję*, Wyborcza.pl, dostępne na stronie: <http://wyborcza.pl/7,75399,24438073,nowy-wyrok-dla-bylego-prezydenta-brazylii-inacio-lula-da-silva.html> [dostęp: 18.02.2019].

¹⁵⁷ M. Stasiński, *Wenezuela się sypie... przed sądami. Nowe odcinki łapowniczej telenoweli*, Wyborcza.pl, dostępne na stronie: <http://wyborcza.pl/7,75399,24226097,wenezuela-sie-sypie-przed-sadami-nowe-odcinki-lapowniczej.html> [dostęp: 19.02.2019].

¹⁵⁸ K. Abeasi (2000), *Doświadczenia organizacji pozarządowych w walce z korupcją*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

¹⁵⁹ Tamże

wykazały, że sektory te są całkowicie skorumpowane. Nadzieję w walce z korupcją rodzi rosnąca świadomość społeczna, przekonanie o szkodliwości tego zjawiska dla narodu. W 1998 r. zagadnienie korupcji stało się przedmiotem obrad parlamentu. Zwrócono się również o pomoc do królowej brytyjskiej Elżbiety II, a sektor prywatny wyraził gotowość uczestniczenia w programie antykorupcyjnym¹⁶⁰.

Jak wspomniano wcześniej w korupcji uczestniczą dwie strony: korumpujący i korumpowany, przy czym tym drugim są służby publiczne. Korupcja może także występować wyłącznie w sektorze prywatnym. Wysiłki podejmowane w celu wyeliminowania tego zjawiska powinny zmierzać zatem do stworzenia utrudnień w korumpowaniu, choćby poprzez jawność działania służb publicznych. Wskazując na sektor prywatny jako sprawcę korupcji, nie należy zapominać, że składa się on z podmiotów krajowych i zagranicznych. I choć firmy zagraniczne posiadają na ogół odpowiednie standardy postępowania, to także i tu zdarzają się przypadki korumpowania urzędników, a zatem próby dostosowania się do miejscowych zwyczajów. W Ghanie można wyszczególnić dwa główne typy korupcji: polityczną i administracyjną. O ile pierwszą można stosunkowo łatwo zidentyfikować, o tyle wykrycie tej drugiej na skutek choćby zмовы milczenia, jest utrudnione. Jedną z najczęściej występujących w Ghanie przyczyn korumpowania urzędników jest chęć wygrania przetargów. W krajach rozwijających się do których zalicza się Ghana niezwykle trudno jest wygrać przetargi rządowe bez płacenia łapówek, które zwykle wynosiły do 15 % wartości kontraktu. Wśród innych powodów korumpowania można wymienić problem niektórych firm ze zbytem swoich wyrobów czy usług. Takie firmy oferują korzyści finansowe w zamian za zagwarantowanie zamówień na niepotrzebne usługi¹⁶¹. Za jedną z metod przeciwdziałania korupcji w Ghanie, którą z powodzeniem można zastosować w pozostałych krajach afrykańskich, K. Abeasi, uznał zobligowanie dyrektorów generalnych ministerstw do wydania dyspozycji podległym urzędnikom do natychmiastowego i bezpośredniego informowania ich o wszelkich przejawach korupcji. Wśród innych warunków, jakie należy spełnić by móc podjąć walkę z korupcją wymienił m.in. eliminowanie przewlekłości postępowania administracyjnego, zwiększenie efektywności kontroli, wprowadzenie rotacji na stanowiskach urzędniczych tam, gdzie jest to możliwe, zapewnienie kolegialności przy podejmowaniu decyzji. W działalności sektora prywatnego zaś potrzebę wprowadzenia norm etyki zawodowej, zasad postępowania, stworzenia szerokiej koalicji do walki z korupcją¹⁶².

W 2018 r. Ghana uzyskała 41 punktów na 100 możliwych w rankingu postrzegania korupcji przygotowanym przez Transparency International¹⁶³. Organizacja ta zauważa, że od czasu powrotu do rządów demokratycznych w 1993 r., Ghana

¹⁶⁰ Tamże

¹⁶¹ Tamże

¹⁶² Tamże

¹⁶³ Transparency International, *Ghana*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/GHA> [dostęp: 12.02.2019].

poczyniła postępy na drodze do demokracji i jest często wskazywana jako przykład sukcesu w demokratycznych reformach. Od lat dziewięćdziesiątych powstało kilka organów antykorupcyjnych, takich jak Komisja Praw Człowieka i Sprawiedliwości Administracyjnej, Biuro ds. Przestępczości gospodarczej i zorganizowanej, Urząd Zamówień Publicznych oraz Jednostka ds. Oceny Polityki i Nadzoru. Pomimo tych wysiłków nadal występują istotne luki w przepisach prawnych, a kraj nadal stoi w obliczu wyzwań związanych z korupcją. Na przykład ustawa o wolności informacji nadal jest rozpatrywana w parlamencie, a korupcja jest szeroko rozpowszechniona. „Brudne wspólnoty” są głęboko zakorzenione, a w ciągu ostatnich trzech lat doszło do kilku skandali korupcyjnych w zakresie zamówień publicznych. Skala drobnej korupcji również wydaje się rosnąć, co odzwierciedlają ankiety, takie jak globalny barometr korupcji Afrobarometer¹⁶⁴.

Innym zjawiskiem charakteryzującym kraje afrykańskie są przewroty wojskowe i raptowne zmiany ustrojowo – gospodarcze w trakcie, których niewielka grupa osób będących przy władzy zawłaszcza liczne bogactwa narodowe. Przykład w tym względzie stanowi Mozambik, jedno z najbardziej skorumpowanych państw na świecie, gdzie na wpół legalny przemyt 52 ton haszyszu, czy defraudacja około 14 milionów dolarów z jednego z banków stanowi jedynie wierzchołek góry lodowej. W ocenie D. Selemane wymiar sprawiedliwości w tym kraju jest uzależniony od egzekutywy a pojęcie wolnego rynku oznacza drapieżny kapitalizm i przejęcie narodowego bogactwa przez niewielką oligarchię w wyniku raptownej zmiany ustrojowej z gospodarki socjalistycznej do wolnorynkowej. Wśród warunków umożliwiających rozpoczęcie programu walki z korupcją D. Selemane wymienił zmianę konstytucji i dokonanie radykalnej reformy wymiaru sprawiedliwości oraz osiągnięcie politycznego konsensusu jak też społecznego poparcia dla programów reformatorskich¹⁶⁵.

Wymieniona wcześniej Ruanda (Rwanda) jest przykładem państwa, obok Liberii czy Gruzji, które osiągnęło znaczący postęp w walce z korupcją w ciągu ostatnich kilku lat. Działania antykorupcyjne koncentrowały się na wzmocnieniu ram prawnych i instytucjonalnych, poprawie efektywności rządów, budowie silnej i kompetentnej służby publicznej, zreformowaniu systemów zarządzania finansami publicznymi, ściganiu skorumpowanych urzędników na wszystkich szczeblach sektora publicznego itp.¹⁶⁶. W efekcie Ruanda uzyskała w 2018 r. wysoki wynik – 56 punktów na 100 możliwych do uzyskania w rankingu postrzegania korupcji przygotowanym

¹⁶⁴ Transparency International, *Overview of corruption and anti-corruption in Ghana*, 2014, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-ghana> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁶⁵ Z. Dobrowolski, *Korupcja, op. cit.*, s. 20-37.

¹⁶⁶ Transparency International, *Anti-corruption progress in Georgia, Liberia, Rwanda*, 2011, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/anti-corruption-progress-in-georgia-liberia-rwanda> [dostęp: 12.02.2019].

przez Transparency International¹⁶⁷. Warto odnotować, że CPI Polski w 2019 r. wynosił 58.

W dokumencie opublikowanym w 2016 r. pn. „Africa Report” odnotowano dziesiątki przypadków korupcji i prania pieniędzy, którego negatywnymi bohaterami byli wysocy przedstawiciele administracji państwowej z wielu krajów tego regionu, na przykład w Egipcie czy Kongo¹⁶⁸. Unia Afrykańska wyznaczyła rok 2018 jako okres wzmożonej walki z korupcją wskazując, że kontynent zajmuje najniższy wśród światowych regionów wskaźnik percepcji korupcji (CPI). Kraje w Afryce uzyskują średnio 32 na 100 punktów CPI, a sześć z dziesięciu najniższej notowanych krajów, a zatem krajów najbardziej zagrożonych korupcją, to kraje afrykańskie¹⁶⁹.

Poza nielicznymi wyjątkami takimi, jak m.in. Australia, Nowa Zelandia czy Singapur, kraje regionu Azji i Pacyfiku są w większości poważnie zagrożone korupcją. Ponad połowa krajów w regionie Azji i Pacyfiku ma mniej w 2018 r. niż 50 punktów w rankingu CPI, a region osiąga zaledwie 44 punkty w skali od 0 do 100, gdzie 100 punktów uzyskują państwa niezagrożone korupcją. Wyniki badań wskazują na głęboko zakorzeniony, systemowy problem korupcji¹⁷⁰.

Przeprowadzone w ramach badań pn. „the Global Corruption Barometer” badania ankietowe z 22 tys. osób z 16 krajów azjatyckich wykazały, że ponad jedna czwarta ogółu respondentów przyznała, że jest zmuszona płacić łapówki z tytułu korzystania z usług publicznych. Najwięcej osób, które przyznały się do płacenia łapówek odnotowano w Indiach (69 %) i Wietnamie (65 %). Najmniej w Japonii (0,2 %), na Sri Lance (15 %) i w Malezji (23 %). Badania wykazały, że najczęściej łapówek żądali przedstawiciele policji. Największe nasilenie korupcji w ocenie respondentów odnotowano m.in. w Chinach, Malezji, Wietnamie, Korei Południowej i Indiach¹⁷¹.

Przykład nadużyć w Indiach, które od lat uważane są przez Transparency International za jedno z najbardziej skorumpowanych państw azjatyckich (41 na 100 punktów w rankingu CPI w 2018 r.)¹⁷² stanowi afery, w jaką zamieszani byli przedstawiciele Departamentu Hodowli Zwierząt do zadań, którego należy realizacja polityki państwa w zakresie ochrony fauny, a w szczególności gatunków zagrożonych

¹⁶⁷ Transparency International, *Rwanda*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/RWA> [dostęp: 18.06.2019].

¹⁶⁸ The Africa Report, *Corruption*, dostępne na stronie: <http://www.theafricareport.com/corruption.html> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁶⁹ Transparency International, *How to win the fight against corruption in Africa*, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/how_to_win_the_fight_against_corruption_in_africa [dostęp: 09.02.2019].

¹⁷⁰ Transparency International, *Slow, Imperfect Progress across Asia Pacific*, February 2018, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/slow_imperfect_progress_across_asia_pacific [dostęp: 10.02.2019].

¹⁷¹ Transparency International, *Corruption in Asia Pacific: what 20,000+ people told us*, March 2017, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_in_asia_pacific_what_20000_people_told_us [dostęp: 12.02.2019].

¹⁷² Transparency International, *India*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/IND> [dostęp: 12.02.2019].

wyginieciem. Kontrola przeprowadzona przez naczelny organ kontroli państwowej Indii (SAI) wykazała, że dokonywano fałszerstw dokumentów potwierdzających dostawy paszy, wyposażenia i środków medycznych dla zwierząt, w wyniku czego wydatkowano na ten cel z budżetu państwa prawie 7 miliardów rupii. Sytuacja taka była możliwa dzięki niewłaściwemu działaniu służb ministerstwa finansów i skorumpowaniu licznych urzędników wysokiego szczebla. W toku kontroli stworzono komputerową bazę danych i zebrano wszystkie istotne informacje zawarte w rachunkach, fakturach, przelewach. Analiza około 350 tys. pozycji pozwoliła na ustalenie, że zakłady medyczne nie dostarczały takiej ilości medykamentów, jak wykazano na fakturach, szpitale nigdy nie otrzymały niektórych środków medycznych, a zwierzęta nigdy nie zjadły tyle żywności i leków, ile zapotrzebowano i wykazano w rozliczeniu. Kontrola ujawniła również, że na szefa Departamentu ds. Hodowli Zwierząt mianowano osobę oskarżoną o popełnienie przestępstwa, a pracownicy tego departamentu współuczestniczący w oszustwie zajmowali swoje stanowiska nawet przez piętnaście lat, choć stosowne przepisy zezwalały na pełnienie urzędu nie dłużej niż przez pięć lat. Wyniki kontroli SAI były zatrważające. W nadużyciu uczestniczyło wielu urzędników wysokiego szczebla, polityków, przedstawicieli sektora prywatnego. Naruszono system kontroli wewnętrznej, a charakter procedury wskazywał na zorganizowaną przestępczość. W następstwie kontroli organy ścigania wszczęły dochodzenia i w ich efekcie wiele osób przebywa obecnie w zakładach karnych. Wszczęto także liczne postępowania egzekucyjne celem odzyskania pozyskanych poprzez fałszerstwo funduszy państwowych¹⁷³.

Przykładem kraju borykającego się z korupcją jest Indonezja. Zdaniem Transparency International, który przyznał w 2018 r. 38 punktów na 100 punktów możliwych w rankingu CPI, korupcja jest obecna w działalności wszystkich trzech rodzajów władzy państwowej w Indonezji. Korupcja polityczna jest szczególnie powszechna, a parlament jest uznawany za najbardziej skorumpowaną instytucję. Podobnie powszechna jest korupcja urzędnicza¹⁷⁴. Zagrożony korupcją jest również Wietnam (33 na 100 punktów w rankingu CPI w 2018 r.). Kraj ten boryka się ze wzrastającą populacją, gwałtowną urbanizacją, rosnącym popytem na dostawy energii. Sektor energetyczny cechuje brak transparentności, biurokracja, powiązania pomiędzy biznesem a polityką¹⁷⁵.

¹⁷³ I.P. Singh (2000), *Doświadczenia naczelnych organów kontroli w badaniu nadużyć i korupcji*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

¹⁷⁴ Transparency International, *Indonesia*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/IDN> [dostęp: 12.02.2019]; Transparency International, *Indonesia: Overview of Corruption and Anti-Corruption*, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/indonesia-overview-of-corruption-and-anti-corruption> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁷⁵ Transparency International, *Vietnam*, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/VNM> [dostęp: 12.02.2019]; Transparency International, *Corruption Risks in Vietnam's Energy Sector*, 2017, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/corruption-risks-in-vietnams-energy-sector> [dostęp: 12.02.2019].

The Corruption Perceptions Index w 2018 r. ujawnia, że kraje azjatyckie z Bliskiego Wschodu oraz Północnej Afryki, poza kilkoma wyjątkami, są bardzo zagrożone korupcją. Państwa tego regionu są zróżnicowane. CPI Zjednoczonych Emiratów Arabskich wynosi 70 punktów, Qataru 62 punkty a Izraela 61 punktów. Z drugiej strony CPI Syrii (13 punktów), Yemenu (14 punktów) oraz Libii (17 punktów) plasują te państwa w światowej czołówce krajów najbardziej zagrożonych korupcją. Średni wynik tego regionu (39 punktów) jest gorszy od Ameryki Łacińskiej, czy Azji Pacyfiku¹⁷⁶.

W 2014 r. Komisja Europejska opublikowała, poddany krytyce Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ze względu na ogólnikowość i oparcie się na badaniach ankietowych), raport o stanie korupcji w krajach członkowskich Unii Europejskiej¹⁷⁷. W odniesieniu do Polski stwierdzono, że 82 % Polaków na tle około 75 % Europejczyków, uważa korupcję za powszechną. 15 % ankietowanych w Polsce w porównaniu do 4 % obywateli Unii, w ostatnim roku znalazło się w sytuacji zmuszającej do zapłacenia łapówki. Współczynnik ten jest wysoki także wśród Węgrów (13 %) i Słowaków (14 %). Tego typu sytuacje korupcyjne dotyczyły zwłaszcza opieki zdrowotnej. Zwrócono uwagę na problemy strukturalne, które sprawiają, że pokusa wręczania łapówek personelowi medycznemu jest w wymienionych krajach bardzo duża. Tylko 1 % respondentów wymieniało inne obszary, np. służbę celną, polityków, urzędy czy organy ścigania¹⁷⁸.

W ocenie polskich respondentów korupcja jest powszechna w zamówieniach publicznych. Polacy uznali, że korupcyjne praktyki mają miejsce na poziomie: przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia pod konkretną firmę, występuje konflikt interesów przy ocenie ofert, zmowy przetargowe a także przypadki zmieniania warunków zamówienia¹⁷⁹. Z badań Eurobarometru wynika, że 32 % polskich przedsiębiorców zauważa problem korupcji podczas prowadzenia działalności w naszym kraju. Ten sam problem zauważa 43 % europejskich biznesmenów w Polsce. 56 % ogółu badanych jest zdania, że sukces w biznesie zależy jedynie od powiązań politycznych. W raporcie sugerowano zmiany w kontroli partyjnych finansów. Wskazano m.in., że Państwowa Komisja Wyborcza nie sprawdza źródeł finansowania wydarzeń politycznych. Stwierdzono, że w niewielkim zakresie wdrażane są w praktyce wnioski wynikające z kontroli NIK¹⁸⁰, co tak naprawdę świadczy

¹⁷⁶ Transparency International, *Israel*, dostępne na stronie <https://www.transparency.org/country/ISR> [dostęp: 12.02.2019]; Transparency International, *Middle East & North Africa: corruption continues as institutions and political rights weaken*, 29.01.2019, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/news/feature/regional-analysis-MENA> [dostęp: 12.02.2019].

¹⁷⁷ European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-corruption Report*, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [dostęp: 09.02.2019].

¹⁷⁸ Tamże

¹⁷⁹ Tamże

¹⁸⁰ Tamże

o słabości kontroli państwowej i pozwala na sformułowanie pytania, czy w takim kształcie kontrola państwowa jest społecznie użyteczna?

5. Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych

Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych, wywołane korupcją lub prowadzące do korupcji występują na całym świecie, na co wskazują instytucje międzynarodowe takie, jak Rada Europy, Bank Światowy oraz *Transparency International*¹⁸¹. Komisja Europejska wskazała na liczne nieprawidłowości występujące w trakcie udzielania zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej. Według niej uczciwe, przejrzyste procedury sprawiają, że nadużycia w administracji stają się trudniejsze, a skuteczny i odstraszający system nadzoru, kontroli proceduralnej oraz kary pozwala uniknąć sytuacji, w których nadużywa się zaufania publicznego. Komisja Europejska podaje wiele przykładów nadużyć i nieprawidłowości związanych z procedurami udzielania zamówienia publicznego. I tak nadużywanie definicji „zamówienie publiczne”, „usługi”, „dostawy” zawartych w dyrektywach regulujących procedury udzielania zamówień publicznych w Unii, co prowadzi często do sztucznego dzielenia zamówień, które w rzeczywistości stanowią jedną całość; nieprawidłowości związane z wyborem procedury udzielania zamówienia, w szczególności nadużywanie procedur negocjacyjnych. Procedura negocjacyjna, zarówno z publikacją ogłoszenia, jak i ta jej odmiana, w której publikacja ogłoszenia nie jest konieczna, powinna być stosowana wyjątkowo, w szczególnych sytuacjach¹⁸².

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie orzekał, że przepisy dotyczące stosowania procedury negocjacyjnej powinny być interpretowane ściśle, a nie rozszerzająco, a ciężar udowodnienia, iż zachodzą nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające jej zastosowanie, spoczywa na osobie, która powołuje się na te okoliczności. Liczba spraw wnoszonych do Trybunału w związku z zastosowaniem tej procedury wskazuje jednak na to, że podmioty zamawiające korzystają z tej procedury częściej niż powinny w świetle obowiązujących przepisów. W szczególności, ma to miejsce w przypadkach, kiedy nagła potrzeba uzasadniająca jej zastosowanie jest podyktowana czynnikami, za które odpowiedzialny jest sam zamawiający, albo w sytuacji, kiedy zamawiający mylnie uważa, że istnieje tylko jeden wykonawca lub dostawca zdolny do wykonania danego zamówienia. Procedura negocjacyjna stosowana zbyt często nie przyczynia się wcale do zwiększenia przejrzystości działania. Komisja zwraca również uwagę na nieprawidłowości związane z publikacją ogłoszeń

¹⁸¹ w niniejszym podrozdziale przytoczono raport Urzędu Zamówień Publicznych (2000), *Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych*, Warszawa; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 108-117.

¹⁸² Tamże.

o zamówieniach. W tym przypadku wskazuje na pomijanie pewnych informacji, które zgodnie ze wzorami stanowiącymi załączniki do poszczególnych dyrektyw powinny być zamieszczone w ogłoszeniach, ustalanie zbyt krótkich terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz składania ofert, w szczególności, kiedy zamawiający korzysta z procedur przyspieszonych (zgodnie z dyrektywami przyspieszona odmiana procedury negocjacyjnej oraz ograniczonej może być stosowana tylko w wyjątkowych, pilnych przypadkach), nieprawidłowości związane ze stosowanymi kryteriami kwalifikacji oraz wyboru oferty (udzielenia zamówienia)¹⁸³.

W wielu przypadkach Komisja zakwestionowała, a Trybunał podzielił to stanowisko, praktykę polegającą na określaniu kryteriów zdolności technicznej oferentów, w inny sposób niż dopuszczalny w świetle dyrektyw. Stosowana jest również często praktyka polegająca na braniu pod uwagę, przy ocenie oferty i wyborze najkorzystniejszej oferty, kryteriów podmiotowych odnoszących się do wykonawcy. W wielu przypadkach, kiedy kryterium udzielenia zamówienia była najkorzystniejsza ekonomicznie oferta, zamówienia udzielano oferentowi, który wykazał się największym doświadczeniem (przedłożył najwięcej referencji) czy też najlepszą sytuacją finansową, a nie temu, który przedłożył najkorzystniejszą ofertę. W poszczególnych państwach członkowskich zdarzają się również sytuacje, w których zamawiający stosują kryteria nie przewidziane w dyrektywach. Komisja Europejska podkreśla, iż warunkiem wyeliminowania korupcji z zamówień publicznych w krajach członkowskich UE jest przede wszystkim właściwe wdrożenie i przestrzeganie odpowiednich dyrektyw regulujących procedury udzielania zamówień publicznych¹⁸⁴.

Podejście zakładające, że przestrzeganie przepisów dyrektyw ochroni przed korupcją państwa członkowskie Unii Europejskiej będzie naiwne, gdy przedsięwzięciom służącym wdrożeniu polityki zgodności (compliance) nie będą towarzyszyły inicjatywy zmieniające instytucje nieformalne w tych państwach.

Opis nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych oraz rozdzielaniu subsydiów przez Komisję Europejską można również odnaleźć w raporcie niezależnych ekspertów w sprawie reformy Komisji Europejskiej. W raporcie tym eksperci wskazali na nieumiejętność planowania zamówień i formułowania warunków przetargu (dokładnego, precyzyjnego i wyczerpującego opisu potrzeb) skutkujące nieodpowiednimi ofertami, przygotowywanie dokumentów przetargowych w sposób przesądzający faktyczny wybór uprzednio upatrzonego oferenta, ustalanie kryteriów oceny ofert po otrzymaniu ofert, nie prowadzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, nadużywanie procedur przyspieszonych bez uzasadnienia pilności, bezzasadne unieważnianie przetargów, prowadzące do podnoszenia cen w powtórny przetargu, brak umiejętności i doświadczenia w prowadzeniu

¹⁸³ Tamże

¹⁸⁴ Tamże

negocjacji, brak zabezpieczenia interesów zamawiającego w umowie, niewłaściwy nadzór (brak nadzoru) nad wykonaniem umowy. Niezależni eksperci wezwali Komisję, aby traktowała zamówienia publiczne jako priorytet wymagający najwyższej przejrzystości. Powinna ona mieć środki umożliwiające monitorowanie prawidłowej realizacji udzielonych zamówień, powinna umożliwiać wykonawcom, którzy nie uzyskali zamówienia wglądu do dokumentów związanych z przebiegiem postępowania. Zwrócono uwagę, aby w większym stopniu doradzać osobom podejmującym decyzje w sprawie udzielenia zamówienia zarówno na etapie przygotowywania dokumentacji zamówienia jak i późniejszego nadzoru nad jego realizacją. Taką doradczą funkcję powinni pełnić w szczególności członkowie Doradczego Komitetu do Spraw Zamówień i Kontraktów *Advisory Committee on Procurements and Contracts*. Komisja wreszcie powinna być wyposażona w centralną bazę danych o zamówieniach i wykonawcach. Eksperci zalecili zdecydowane wzmocnienie uprawnień niezależnego organu Komisji zwalczającego korupcję we wszystkich instytucjach Unii Europejskiej - *Office pour la lutte anti- fraude (OLAF)*¹⁸⁵.

Biorąc pod uwagę wymiar finansowy, zamówienia publiczne są, w opinii Rady Europy najważniejszym obszarem działania administracji zagrożonym korupcją. Unikanie oraz zwalczanie korupcji w tym zakresie jest jednym z poważniejszych wyzwań. Rada Europy zdaje sobie jednak sprawę z różnych technicznych, politycznych, społecznych oraz ekonomicznych czynników, które komplikują to zagadnienie. Gdy chodzi o czynniki techniczne należy podkreślić fakt, że w konsekwencji udzielenia zamówienia umowy często o bardzo dużej wartości są zawierane na dłuższy okres, w którym nie wszystko jest do przewidzenia. Oferty więc, które na początku mogą wydawać się bardzo korzystne ekonomicznie mogą się nie okazać takimi, kiedy wykonawca w trakcie realizacji zamówienia powołuje się na różne okoliczności mające uzasadnić jego dodatkowe wynagrodzenie. Kolejnym zagadnieniem, na które zwraca uwagę Rada, jest pytanie, czy należy czynić rozróżnienie pomiędzy zamówieniami publicznymi oraz realizowanymi wyłącznie pomiędzy podmiotami prywatnymi oraz czy w związku z tym nie byłoby celowe utworzenie „czarnej listy” przedsiębiorstw uwikłanych w korupcję. Jako przykłady środków zaradczych przeciwko korupcji Rada Europy wymienia procedury udzielania zamówień, czyniące korupcję na tyle utrudnioną, na ile to możliwe: (1) rozdział kompetencji w zakresie udzielania zamówień pomiędzy kilka osób czy też organów; (2) respektowanie procedur gwarantujących równe traktowanie wszystkich wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; (3) zapewnienie wysokiego poziomu technicznej wiedzy osób zajmujących się oceną ofert oraz osób kontrolujących ten proces, zapewnienie przejrzystości na wszystkich etapach postępowania; (4) rozważenie wprowadzenia zakazu zatrudniania urzędników uczestniczących w procedurach zamówień publicznych u przedsiębiorców, którzy składali oferty¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Tamże

¹⁸⁶ Tamże

W opinii Rady Europy rozwiązywanie problemu korupcji w zamówieniach publicznych powinno iść w parze z innymi działaniami, takimi jak penalizacja korupcji za granicą, odpowiedzialność urzędników służby cywilnej oraz polityków, przejrzyste zasady finansowania partii politycznych, poprawa wykrywalności zjawisk korupcyjnych, ustanowienie odrębnych instytucji wyspecjalizowanych w zwalczaniu korupcji, przejrzystość (jawność) i odpowiedzialność administracji publicznej¹⁸⁷.

Warto ponownie przytoczyć ustalenia tzw. raportu antykorupcyjnego UE odnoszącego się do Polski. Według twórców tego raportu 65 % badanych Polaków uważało, że korupcja jest powszechna w zamówieniach publicznych przeprowadzanych przez urzędy centralne (takiego zdania jest 56 % obywateli Unii), a 67 % upatrywało jej w zamówieniach publicznych realizowanych przez władze lokalne (średnia dla UE to 60 %). Zagrożenia upatrywano na etapie przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sposób preferujący określony podmiot (tak uważało 74 % respondentów), wskazywano na zagrożenia wynikające ze złamania ustalonych procedur (54 %); konfliktu interesów przy ocenie ofert (48 %), zmów przetargowych (55 %); niejasnych kryteriów wyboru ofert (52 %); nadużywania sytuacji krytycznych w celu ominięcia procedur konkurencyjnych, (56 %); zmieniania zapisów już po zakończeniu procedury przetargowej (43 %). W raporcie przypomniano niekorzystne wyniki opracowania Urzędu Zamówień Publicznych z 2011 r., które wskazywały, że na 299 badanych przetargów, 125 (tj. 42 %) przeprowadzono z naruszeniem prawa, z czego 54, tj. 18 % naruszeń mogło mieć wpływ na wynik postępowania przetargowego¹⁸⁸.

W 2017 r. Urząd Zamówień Publicznych opublikował wyniki przeprowadzonych w 2016 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej¹⁸⁹. Z analizy rezultatów przeprowadzonych w 2016 r. wszystkich 216 kontroli dotyczących zamówień współfinansowanych ze środków unijnych, wynika, iż w trakcie 74 kontroli (34 % z 216) nie stwierdzono naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp), przy czym absolutna większość takich przypadków (65) dotyczyła największych zamówień o wartości równej lub przekraczającej 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych. W 142 skontrolowanych postępowaniach (66 % z 216) stwierdzono naruszenia ustawy Pzp, w tym 82 kontrole (38 % z 216) wykazały naruszenia nie mające wpływu na wynik postępowania, natomiast 60 kontroli (28 % z 216) wykazało naruszenia mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania. W związku

¹⁸⁷ Tamże

¹⁸⁸ European Commission, *Annex 21 Poland to the EU Anti-Corruption Report*, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_en.pdf [dostęp: 20.02.2019].

¹⁸⁹ Urząd Zamówień Publicznych (2017), *Wyniki przeprowadzonych w 2016 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0019/35344/Informacja-dot.-kontroli-przeprowadzonych-w-2016-roku.pdf [dostęp: 20.02.2019].

z wykryciem w toku kontroli naruszeń mających lub mogących mieć wpływ na wynik postępowania: w przypadku 52 kontroli doraźnych następczych, w zależności od rodzaju zamawiającego i rodzaju stwierdzonych naruszeń, zawiadamiano rzeczownika dyscypliny finansów publicznych lub wnioskowano o nałożenie kary pieniężnej oraz wnioskowano o wystąpienie do sądu o unieważnienie umowy, w przypadku 8 kontroli uprzednich wydawano zalecenia usunięcia ww. naruszeń. Wszystkie zalecenia zostały przez zamawiających wykonane i tym samym przywrócono stan zgodności z prawem¹⁹⁰.

Poziom naruszeń Pzp w 2016 r. wzrósł drastycznie w stosunku do 2015 r. oraz 2014 r. I tak spośród przeprowadzonych w 2015 r. 158 kontroli dotyczących zamówień współfinansowanych ze środków unijnych w 57 skontrolowanych postępowaniach (36 % ze 158) stwierdzono naruszenia ustawy Pzp, w tym 21 kontroli (13 % ze 158) wykazało naruszenia nie mające wpływu na wynik postępowania, natomiast 36 kontroli (23 % ze 158) wykazało naruszenia mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania¹⁹¹. W przypadku 2014 r. ze wszystkich 219 kontroli dotyczących zamówień współfinansowanych ze środków unijnych w 153 kontrolach (70 % z 219) nie stwierdzono naruszeń ustawy Pzp. Przy czym absolutna większość takich przypadków (148) dotyczyła największych zamówień o wartości równej lub przekraczającej 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych. W 66 skontrolowanych postępowaniach (30 % z 219) stwierdzono naruszenia ustawy Pzp, w tym 22 kontrole (10 % z 219) wykazały naruszenia nie mające wpływu na wynik postępowania, natomiast 44 kontrole (20 % z 219) wykazały naruszenia mogące mieć wpływ na wynik postępowania¹⁹².

Z analizy rezultatów przeprowadzonych w 2017 r. wszystkich zakończonych kontroli dotyczących zamówień współfinansowanych ze środków unijnych, wynika, iż: 1) w 116 kontrolach (47% z 247) nie stwierdzono naruszeń ustawy Pzp. Przy czym absolutna większość takich przypadków (111) dotyczyła największych zamówień o wartości równej lub przekraczającej 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych; 2) w 131 skontrolowanych postępowaniach (53% z 247) stwierdzono naruszenia ustawy Pzp, w tym 113 kontroli (45,7% z 247) wykazały naruszenia niemające wpływu na wynik postępowania, natomiast 18 kontroli (7,3%

¹⁹⁰ Tamże

¹⁹¹ Urząd Zamówień Publicznych (2016), *Wyniki przeprowadzonych w 2015 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0014/31235/Informacja-dot.-kontroli-przeprowadzonych-w-2015-roku.pdf [dostęp: 20.02.2019].

¹⁹² Urząd Zamówień Publicznych (2015), *Wyniki przeprowadzonych w 2014 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0015/31273/Raport_kontroli_UE_za_2014r.pdf [dostęp: 20.02.2019].

z 247) wykazało naruszenia mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania¹⁹³.

W dniu przygotowywania niniejszej monografii Urząd Zamówień Publicznych nie opublikował sprawozdania za 2018 r. i 2019 r. Stąd też zachodzi trudność w ocenie, czy stan naruszeń Pzp pogłębiał się w odniesieniu do lat poprzednich.

W ocenie *Transparency International* właściwe postępowanie o zamówienie powinno się opierać na następujących zasadach: decyzja dotycząca udzielenia zamówienia powinna być uczciwa i bezstronna, specyfikacje zrozumiałe, dostawcy lub wykonawcy powinni być wybierani na podstawie ich kwalifikacji oraz w oparciu o przedstawione oferty, postępowanie powinno opierać się na równym traktowaniu wszystkich uczestników, gdy chodzi o terminy, poufność itd. Wymagania odnośnie postępowania, jego zasady oraz kryteria powinny być znane wszystkim potencjalnym uczestnikom postępowania najlepiej, gdyby stanowiły część ogłoszenia o zamówieniu, otwarcie ofert powinno być publiczne a wszystkie decyzje związane z postępowaniem powinny być protokołowane. Sam zaś proces udzielania zamówienia powinien być efektywny tzn. procedury stosowane przez zamawiającego winny odzwierciedlać złożoność danego przedmiotu zamówienia. Procedury związane z mało skomplikowanym przedmiotem zamówienia powinny być proste i szybkie. Ponadto wszystkie czynności dokonywane w trakcie postępowania powinny być odnotowane na piśmie¹⁹⁴.

Jak zauważa *Transparency International* korupcja może mieć miejsce na każdym etapie postępowania, zarówno po stronie zamawiającego jak i wykonawcy. Po stronie zamawiającego, jeszcze przed udzieleniem zamówienia, możliwe są następujące praktyki: (1) określanie specyfikacji technicznych zamówienia w taki sposób, aby faworyzować określonych wykonawców; (2) ograniczanie dostępu do informacji o zamówieniu; (3) powoływanie się na nadzwyczajne okoliczności, aby uzasadnić udzielenie zamówienia po rokowania z jednym wykonawcą, bez przeprowadzania przetargu; (4) naruszanie poufności składanych ofert; (5) dyskwalifikowanie potencjalnych wykonawców poprzez nieprawidłowo przeprowadzoną kwalifikację wstępną; (6) przyjmowanie łapówek. W tym samym czasie wykonawcy z kolei mogą umawiać się między sobą co do proponowanych cen, promować dyskryminacyjne techniczne standardy, wpływać na decyzje osób dokonujących wyboru oferty oraz oferować łapówki¹⁹⁵.

Nawet w sytuacji, kiedy jest przeprowadzany publiczny przetarg, możliwe jest wpłynięcie przez zamawiającego w niedopuszczalny sposób na jego przebieg, tak aby doprowadzić do wyboru wcześniej upatrzonego wykonawcy. W szczególności, może mieć miejsce ograniczenie dostępu do informacji o przetargu poprzez

¹⁹³ Urząd Zamówień Publicznych (2018). *Wyniki przeprowadzonych w 2017 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.

¹⁹⁴ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 48-57.

¹⁹⁵ Tamże

opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu w niskonakładowym czasopiśmie. Innym przykładem nadużyć jest stosowanie dyskryminacyjnych praktyk w trakcie przeprowadzania kwalifikacji wykonawców. Kwalifikacja wstępna, jeżeli jest przeprowadzana prawidłowo powinna służyć upewnieniu się co do rzeczywistych możliwości ekonomicznych i technicznych wykonawcy. Jeżeli jednak kryteria i standardy stosowane w tej fazie postępowania są dyskryminacyjne lub nieprawidłowe, stanowią mechanizm eliminacji niepożądanych przez zamawiającego wykonawców. Nawet jeżeli niechętni wykonawcy uporają się z tymi przeszkodami, w dalszym ciągu jest możliwe manipulowanie postępowaniem w celu ich wyeliminowania, chociażby poprzez sporządzanie specyfikacji warunków zamówienia pod kątem upatrzonemu wykonawcy. Konkurencyjny przetarg funkcjonuje tylko w sytuacji, kiedy poufność ofert jest gwarantowana do samego końca postępowania¹⁹⁶.

Jaskrawym przykładem wpływania na wynik postępowania jest informowanie danego wykonawcy o zawartości ofert składanych przez innych wykonawców, tak aby mógł skorygować swoje propozycje cenowe. Ostatnią okazją do manipulacji jest czynność porównywania i wyboru oferty. Prawidłowo przeprowadzony, etap ten polega na obiektywnej ocenie ofert i wybraniu rzeczywiście najkorzystniejszej. Jeżeli jednak zamówienie ma być udzielone wcześniej upatrzonemu oferentowi osoby dokonujące ewaluacji ofert mają wiele okazji do nadużyć: dodawanie nowych kryteriów i stosowanie ich w sposób dyskryminacyjny tak aby osiągnąć pożądane rezultaty. Zdarza się, że dokumentacja przetargowa jest zbyt ogólnikowa, gdy chodzi o kryteria udzielenia zamówienia, co ułatwia stosowanie nie przewidzianych wcześniej kryteriów. Oferenci mogą za pomocą łapówek wpływać na przebieg postępowania, wchodzić w układy między sobą celem ustalenia cen oraz wytypowania wykonawcy, któremu zostanie udzielone zamówienie, a który w określony sposób odwdzięczy się „przegranym”. Nadużycia w zamówieniach publicznych niekoniecznie jednak muszą się skończyć z chwilą udzielenia zamówienia. Wprost przeciwnie, korupcja ma miejsce również w trakcie wykonywania zawartej w rezultacie udzielenia zamówienia umowy. Zamawiający mogą w szczególności używać zamawianych produktów w celach osobistych, żądać dodatkowych korzyści (podróże, stypendia). Z kolei wykonawca może zastępować towary o wymaganych cechach towarami niższej jakości, fałszować certyfikaty, wręczać łapówki celem przekupienia inspektorów itd.¹⁹⁷

Transparency International opracowała projekt ustawy modelowej mającej na celu przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych. Projekt przewiduje m.in. zakaz wpływania przez osobę ubiegającą się, w swoim lub cudzym imieniu o uzyskanie zamówienia, na wynik postępowania o zamówienie, poprzez oferowanie bezpośrednio lub pośrednio korzyści materialnych urzędnikom (lub ich krewnym lub osobom z nimi związanymi) odpowiedzialnym za udzielenie zamówienia lub

¹⁹⁶ Tamże

¹⁹⁷ Tamże

wykorzystywanie swojej pozycji do wywierania wpływu na wynik postępowania. Naruszenie tego zakazu skutkować powinno odpowiedzialnością cywilną, niezależnie od odpowiedzialności karnej. Zastrzeżenie zakazu jakichkolwiek praktyk korupcyjnych winno znajdować się w dokumentacji przetargowej każdego postępowania, z wyraźnym wskazaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej i cywilnej za naruszenie zakazu. Omawiany projekt przewiduje także obowiązek ujawniania określonych informacji przez oferentów, w szczególności, jeżeli zamówienie jest udzielane w drodze publicznego przetargu, każdy oferent ma obowiązek dołączenia do dokumentacji przetargowej pisemnej informacji zawierającej nazwiska oraz adresy wszystkich osób, którym ma być wypłacone wynagrodzenie w przypadku, kiedy oferta takiego oferenta zostanie wybrana. Każda umowa w sprawie zamówienia powinna zawierać oświadczenia wykonawcy, że kontrakt został uzyskany bez stosowania niedozwolonych praktyk korupcyjnych. Projekt przewiduje także środki zaradcze w sytuacji, kiedy później wyjdzie na jaw, iż w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia doszło do pewnych nadużyć. Oferent, który na skutek tych nieprawidłowości nie uzyskał zamówienia, ma możliwość wniesienia sprawy do sądu z żądaniem zapłaty odszkodowania (zarówno od zamawiającego, jak i nieuczciwego oferenta) obejmującego co najmniej koszty poniesione przez niego w związku z przygotowaniem oferty, pod warunkiem, że jest w stanie uprawdopodobnić, że miał szansę uzyskania zamówienia. Sąd może też przyznać odszkodowanie obejmujące również utracone korzyści (*lucrum cessans*)¹⁹⁸.

Inne środki zaradcze proponowane przez *Transparency International* to przede wszystkim upublicznianie wszelkich nadużyć mających miejsce w trakcie postępowań o zamówienia publiczne. Środki masowego przekazu mają do odegrania niebagatelna rolę w tym względzie poprzez informowanie społeczeństwa kto, gdzie oraz ile otrzymał za udzielenie zamówienia. Bardzo istotne są również właściwe ramy prawne dotyczące walki z korupcją, w szczególności środki prawne powinny być możliwe do wyegzekwowania oraz przewidywać surowy system kar za nadużycia pełniący odstraszącą rolę. W dalszej kolejności należałoby, zdaniem *Transparency International*, zmienić przepisy prawne dotyczące zamówień publicznych, przewidujące odpowiednie reguły, które powinny być przestrzegane w trakcie postępowania. Dla systemu zamówień publicznych, niezależnie od ich złożoności czy też prostoty, powinny być charakterystyczne następujące elementy, jak: zrozumiały i uczciwy opis przedmiotu zamówienia, publikowanie informacji o zamówieniach, ustalanie uczciwych kryteriów wyboru osób odpowiedzialnych za udzielenie zamówienia, dokonywanie oceny i wyboru oferty w oparciu o wcześniej ustalone kryteria, udzielanie zamówienia wykonawcy, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę, bez możliwości dalszego negocjowania ceny¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Tamże

¹⁹⁹ Tamże

Kluczowe dla przejrzystości i uczciwości postępowania jest otwarcie ofert w wyznaczonym wcześniej terminie i dokonanie tego w obecności oferentów lub ich przedstawicieli, jeśli sobie tego życzą. Aby z kolei uniknąć manipulacji na etapie oceny ofert, konieczne jest, aby wszystkie kryteria stanowiące podstawę udzielenia zamówienia były wcześniej wyraźnie określone w dokumentacji zamówienia i podlegały niezależnej kontroli. Kolejnym rozwiązaniem jest podział odpowiedzialności związanej z udzieleniem zamówienia, wymagający, w zależności od wartości szacunkowej zamówienia, czy też jego złożoności, podejmowania decyzji przez różne osoby. Na szczególną uwagę zasługuje także idea zaangażowania w proces udzielania zamówienia także obserwatorów z zewnątrz (niezależnych ekspertów i lub osób zaufania publicznego). Mogłyby one w szczególności uczestniczyć w przygotowywaniu specyfikacji technicznych oraz dokumentacji przetargowych a także (bez prawa głosu) w samych czynnościach oceny oraz wyboru oferty. Udział w komisjach przetargowych powinny mieć zagwarantowane osoby o nieposzlakowanej opinii, których majątek podlegałby kontroli, pod kątem sprawdzenia, czy nie wzbogaciły się one dzięki udzieleniu zamówienia. Realizacja zamówienia powinna być kontrolowana przez inne osoby aniżeli te, które przygotowywały oraz prowadziły postępowanie. *Transparency International* propaguje również współdziałanie przedsiębiorców i administracji w przeciwdziałaniu korupcji, w szczególności przez zawieranie paktów antykorupcyjnych *Anti-Bribery Pact* pomiędzy administracją a oferentami, gdzie przedsiębiorcy zobowiązują się nie płacić łapówek, a rząd zobowiązuje się do podjęcia specjalnych działań eliminujących korupcję²⁰⁰.

Sporo miejsca zjawisku korupcji w zamówieniach publicznych poświęca również SIGMA - *Support for Improvement in Central and Eastern European Countries* oraz *International Training Centre* w swoich materiałach przeznaczonych do kształcenia osób zajmujących się w praktyce zamówieniami publicznymi. Korupcja jest definiowana w tych materiałach, jako oferowanie, wręczanie, otrzymywanie lub też ubieganie się o jakiegokolwiek korzyści materialne celem wpłynięcia na zachowanie urzędników prowadzących postępowanie o zamówienie publiczne lub kontrolujących wykonywanie zawartego kontraktu. Prawdopodobieństwo przekupstwa jest zwykle wypadkową złożoności reguł, stopnia zbiurokratyzowania oraz liczby osób mogących wpłynąć na proces podejmowania decyzji. Ogólnie mówiąc, im bardziej złożone czy też zbiurokratyzowane procedury oraz im mniejsza liczba osób podejmujących decyzje tym większe ryzyko wystąpienia korupcji. Oszukańcze praktyki to z kolei przedstawianie nieprawdziwych informacji celem wpłynięcia na przebieg postępowania czy też wykonywanie zamówienia ze szkodą dla zamawiającego. Jako przykłady takich praktyk podaje się znowę wykonawców (zarówno przed złożeniem oferty jak też po), skierowaną na ustalenie cen na sztucznym, zawyżonym poziomie

²⁰⁰ Tamże

i pozbawienie w ten sposób zamawiającego korzyści związanych z konkurencyjnym przetargiem²⁰¹.

SIGMA zwraca uwagę na zjawiska mogące świadczyć o tym, że mają miejsce jakieś nieuczciwe praktyki. Zjawiska te mogą mieć miejsce zarówno po stronie zamawiającego jak i wykonawców. Wśród tych zjawisk SIGMA wymienia: odchodzenie od stosowania właściwych procedur, brakująca dokumentacja, brak podziału obowiązków lub niedostateczne ich rozdzielanie, oraz niewłaściwa kontrola. W życiu osobistym zamawiającego - wystawny tryb życia, częste nieobecności w pracy. W zawodowych czynnościach zamawiającego - niechęć do poddawania się kontroli, niechęć do delegowania odpowiedzialności, nadmierna poufność, autorytarny sposób zarządzania, spotkania z wykonawcami nie wynikające z autentycznej potrzeby, zakazywanie personelowi współpracy z niektórymi wykonawcami. Na rynku wykonawców SIGMA dostrzega niechęć spółek do uczestniczenia w konkurencyjnych procedurach, uczestnictwo tych samych wykonawców (kartele)²⁰².

SIGMA wymienia zjawiska patologiczne, jakie mogą mieć miejsce na poszczególnych etapach postępowania o zamówienia publiczne oraz środki im zapobiegające. Na etapie planowania budżetu - może mieć miejsce gromadzenie środków, które nie są konieczne na sfinansowanie zamówienia (nadmierne wydatki łatwo jest legitymizować). Jako środki zaradcze zapobiegające takim praktykom SIGMA wskazuje na konieczność uzasadniania planów wydatków, ilekroć to możliwe, czynnikami obiektywnymi, plany wydatków powinny być ponadto sporządzane przez inne osoby, aniżeli te, które zajmują się organizacją postępowania oraz wypłatą wynagrodzenia. SIGMA zwraca uwagę, że mogą zaistnieć przypadki dzielenia zamówienia, niewłaściwe opisywanie zamawianych dóbr oraz usług a także zmienianie specyfikacji po jej zatwierdzeniu. Takim zjawiskom może zapobiec regularna kontrola kompetencji oraz dokumentacji związanej z zamówieniami oraz kwestiami finansowymi²⁰³.

Na etapie sporządzania specyfikacji mogą mieć miejsce następujące nieprawidłowości: (1) sporządzanie specyfikacji w taki sposób, aby faworyzować określonego wykonawcę; (2) ujawnianie pewnych informacji tylko niektórym, uprzywilejowanym wykonawcom; (3) ustalanie fałszywych wymagań jakościowych na korzyść określonego wykonawcy²⁰⁴.

Nieprawidłowości związane z kryteriami oceny, jakie mogą mieć miejsce to: (1) wyolbrzymianie zalet określonego wykonawcy i podkreślanie słabości innych; (2) określanie warunków realizacji zamówienia (stała cena, wypłata wynagrodzenia w całości) na korzyść jednego z wykonawców; (3) określanie specyfikacji technicznych już po udzieleniu zamówienia²⁰⁵.

²⁰¹ Tamże

²⁰² Tamże

²⁰³ Tamże

²⁰⁴ Tamże

²⁰⁵ Tamże

Zdaniem SIGMY, aby zapobiec tego typu praktykom konieczne jest definiowanie tych kryteriów najpóźniej w momencie wysyłania zaproszenia do składania ofert i zakaz ich późniejszych zmian. Wśród nieprawidłowości na etapie kwalifikacji wstępnej wymienia się: udostępnianie wcześniej informacji niektórym wykonawcom, nieuczciwe dyskwalifikowanie potencjalnie odpowiednich wykonawców, nieuczciwe sporządzanie opinii o wykonawcach celem wyeliminowania ich z udziału w postępowaniu i otwarcia w ten sposób możliwości wygrania przetargu przez upatrzonego wykonawcę, wysyłanie fałszywych informacji, obstawanie przy stanowisku, że faworyzowany wykonawca jest jedynym odpowiednim dla danego zamówienia. Celem zapobieżenia tego typu praktykom niezbędne jest przechowywanie informacji wskazujących na właściwe wykonywanie przez poszczególnych wykonawców udzielanych im zamówień, całkowicie otwarty oraz właściwie udokumentowany proces atestacji wykonawców, oraz właściwe informowanie wykonawców, którym nie udało się przejść tego etapu o przyczynach ich odrzucenia. Może mieć miejsce także ograniczanie zaproszenia do przetargu do pewnego kręgu adresatów, nie wysyłanie zaproszeń do wszystkich wykonawców lub wysyłanie ich pod fałszywe adresy i późniejsze tłumaczenie, że wykonawcy ci nie byli po prostu zainteresowani udziałem w postępowaniu, zapraszanie do uczestnictwa wykonawców, o których wiadomo, że nie są odpowiedni i przez to zostaną w dalszym etapie wykluczeni z udziału w postępowaniu, wysyłanie uczestnikom postępowanie niekompletnych specyfikacji, narzucanie nierealistycznych terminów na wszystkich wykonawców z wyjątkiem jednego faworyzowanego, udostępnianie pewnych informacji jednemu tylko wykonawcy, ujawnianie zawartości innych ofert, nakładanie niemożliwych do spełnienia standardów technicznych na wszystkich wykonawców z wyjątkiem jednego. Jako środek zaradczy podaje się przede wszystkim sprawdzanie całej dokumentacji przez inną osobę, specjalnie po to, aby wyeliminować praktykę zapraszania do udziału nieistniejących firm oraz używanie standardowych dokumentów podlegających kontroli²⁰⁶.

Na etapie oceny ofert korupcja może mieć miejsce głównie w sytuacji, jeżeli obiektywne kryteria oceny ofert nie zostały wcześniej ustalone. Może mieć miejsce również w sytuacji, kiedy członkowie komisji przetargowej, posługując się swoją techniczną wiedzą wprowadzają w błąd innych członków komisji. Przejawami nieprawidłowości na tym etapie są w szczególności: akceptowanie rażąco niskiej oferty od upatrzonego wykonawcy z tajnym porozumieniem, że będzie on miał możliwość późniejszego podniesienia ceny, przyjmowanie złożonych po terminie ofert, dyskwalifikacja konkurencyjnych ofert z nieuzasadnionych powodów, podział ofert na korzyść jednego wykonawcy, akceptowanie oferty danego wykonawcy tylko pod warunkiem, że inny przedsiębiorstwa będzie podwykonawcą danego zamówienia,

²⁰⁶ Tamże

unieważnianie postępowania w sytuacji, kiedy z góry wiadomo, że faworyzowany wykonawca nie będzie zwycięzcą²⁰⁷.

Jako środki prewencyjne przydatne na tym etapie SIGMA podaje: obiektywne kryteria oceny ofert ustalone przed składaniem ofert, znane oferentom w momencie wysyłania zaproszenia do składania ofert i następnie nie podlegające zmianom, aspekty techniczne ofert analizowane przez specjalistów oraz przechowywanie dokumentów wskazujących na prawidłowy przebieg postępowania. Zjawiskami patologicznymi na etapie negocjacji są przede wszystkim udostępnianie informacji z przebiegu poufnych negocjacji innym wykonawcom, nieprawidłowe sprawozdania z wyniku postępowania, przyjmowanie fałszywych referencji, uzgadnianie z wybranym wykonawcą, że podniesie cenę celem uzyskania zamówienia, a następnie będzie miał możliwość jej obniżenia. Zapobiec takim praktykom może przede wszystkim ścisła kontrola ich przebiegu²⁰⁸.

Na etapie udzielania zamówienia korupcja może być konsekwencją albo niedopuszczalnych praktyk stosowanych przez zamawiającego albo po prostu jego niekompetencji. Może zaistnieć sytuacja zmiany w specyfikacji po udzieleniu zamówienia. A zatem negocjowanie przedłużenia umowy, zmiany dotyczące ilości oraz wymagań dotyczących zamawianych produktów. Celem zapobieżenia tego typu praktykom konieczne jest każdorazowe uzasadnianie na piśmie potrzeby wprowadzania takich zmian, ponadto nie można przyjmować założenia, że zmiana specyfikacji pociąga za sobą automatyczne podniesienie ceny. Z kolei na etapie odbierania zamawianych towarów może mieć miejsce dopuszczanie dostaw w mniejszej niż zamawiana ilości oraz nie spełniających w całości wymaganych warunków, a także fałszowanie rachunków²⁰⁹.

SIGMA zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia odpowiedniego systemu kontroli udzielania zamówień, której celem powinno być ochrona uczciwych zamawiających oraz kupujących przed nieuzasadnionymi oskarżeniami o nieuczciwość, zachęcanie do uczciwej i efektywnej współpracy, wreszcie, zapobieganie i zwalczanie korupcji. Niedostateczna kontrola prowadzi, według SIGMY, do korupcji, przekupstwa oraz nieefektywności, strat finansowych. Osobne miejsce SIGMA poświęca sposobom wykrywania i zwalczania korupcji. System, który jest odporny na korupcję jest równocześnie odporny na pozostałe finansowe ryzyko. W każdym jednak środowisku kontrola powinna być dostosowana do autentycznych potrzeb, nadmierna kontrola pociąga za sobą niepotrzebne koszty, z kolei pobieżna prowadzi do niedopuszczalnego wystawienia zamówień publicznych na ryzyko korupcji. Kontrola ma trzy zadania do spełnienia. Po pierwsze, zapobieganie i wyeliminowanie możliwości oszustwa. Po drugie, zwalczanie ww. zjawiska w celu ograniczenia do minimum poniesionych strat, wreszcie po trzecie, naprawa, minimalizowanie strat i jeśli możliwe

²⁰⁷ Tamże

²⁰⁸ Tamże

²⁰⁹ Tamże

wyrównanie poniesionych szkód. Jako środki zapobiegające korupcji wymienia się każdorazowe odnotowywanie poniesionych strat, oparte na następujących zasadach: rejestrowanie poniesionych strat powinno być obowiązkowe, nie powinno być dolnych limitów odnośnie tego rejestrowania, żaden pracownik nie powinien być karany za stratę poniesioną w zakresie jego odpowiedzialności (chyba, że jest ona wynikiem jego nieuczciwości lub niedbalstwa). Pracownicy powinni być karani za ukrywanie takich strat poprzez ich nierejestrowanie²¹⁰.

Dużo uwagi SIGMA poświęca edukacji i szkoleniom. W szczególności, konieczne jest podkreślanie niebezpieczeństw związanych z przekupstwem i korupcją oraz nieprawidłowościami w rachunkowości. Według SIGMY należy wprowadzić podział obowiązków, tak aby inne osoby były odpowiedzialne za sporządzanie budżetu, jeszcze inne za udzielanie zamówień oraz wypłatę wynagrodzenia. Odpowiedzialność za poszczególne czynności związane z zamówieniami powinna być ściśle zdefiniowana. Właściwa polityka zatrudniania osób zajmujących się zamówieniami powinna uwzględniać: jednolite formularze wniosków o zatrudnienie oraz umów, coroczne deklaracje dotyczące ewentualnego konfliktu interesów i być poparta właściwym nadzorem, treningiem oraz efektywną kontrolą²¹¹.

W ocenie SIGMY należy wprowadzić kontrolę bieżącą na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia. Wszyscy ubiegający się o pracę powinni być świadomi istnienia zasad etycznych obowiązujących w organizacji oraz trybu rozwiązywania problemu konfliktu interesów, wszyscy pracownicy związani z zamówieniami powinni corocznie składać deklaracje dotyczące konfliktu interesów. Należy także wprowadzić strategię udzielania zamówień. Mianowicie, progi dotyczące stosowania obowiązkowych procedur przetargowych powinny być w jasny sposób zdefiniowane oraz przestrzegane. Zmiany specyfikacji, przekroczenia planów wydatków, nadzwyczajne przypadki oraz zamówienia z wolnej ręki powinny być zatwierdzane i kontrolowane przez przełożonych²¹².

Całościowa wartość rynku zamówień publicznych w Polsce obejmująca wartość zamówień, do których stosuje się ustawowe wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła w 2017 r. około 234,6 mld zł. Wartość zamówień udzielanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w 2017 r. wzrosła do poziomu 163,2 mld zł i była większa niż w 2016 r. o 55,8 mld zł²¹³. Z danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o zamówieniach udzielonych w roku 2018 przekazanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przez zamawiających wynika, że wartość zamówień udzielanych w 2018 r. w oparciu o przepisy

²¹⁰ Tamże

²¹¹ Tamże

²¹² Tamże

²¹³ Urząd Zamówień Publicznych (2018), *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r.*, Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/37262/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-2017-r.pdf [dostęp: 20.02.2019].

ustawy wyniosła ok. 202,1 mld zł (w 2017 – 163,2 mld zł; w 2016 – 107,4 mld zł; w 2015 – 116,3 mld zł)²¹⁴.

Ze sprawozdania Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) wynika, że urząd ten, analizując dotychczasowe zamówienia, dostrzega potrzebę²¹⁵:

- planowania zamówień publicznych z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym prawidłowe przygotowanie postępowań,
- zwiększenia poziomu wykorzystania jakościowych kryteriów oceny ofert,
- powszechnego uwzględniania klauzul społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych,
- profesjonalizacji kadr w strukturach zamawiających, zaangażowanych w działania zakupowe,
- zwiększenia zapotrzebowania na zamówienia innowacyjne,
- zwiększenia konkurencyjności na rynku zamówień publicznych.

UZP trafnie zauważa, że realizacja powyższych celów powinna następować w głównej mierze poprzez zachęcanie zamawiających do świadomego planowania zamówień publicznych. Podkreśla, że efektywność zamówień publicznych polegająca na osiągnięciu najlepszych rezultatów z danych nakładów uzależniona jest w znacznej mierze od prawidłowego przygotowania postępowania. Bardzo ważne jest zatem, by planowanie zamówień publicznych następowało z odpowiednim wyprzedzeniem, uwzględniającym czas potrzebny do starannego przygotowania postępowania, w szczególności sporządzenia prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia. Prawidłowość planowania zamówień powinna być zasilana nieustannymi szkoleniami pracowników komórek merytorycznych w służbach zamawiających, odpowiadających za przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (sporządzających opis przedmiotu zamówienia, przygotowujących kryteria oceny ofert i warunki udziału w postępowaniu), a następnie nadzorujących realizację umowy o zamówienie publiczne. UZP zauważa również, że profesjonalizacja w identyfikowaniu potrzeb zakupowych będzie sprzyjać lepszemu alokacji środków publicznych. Należy promować i zachęcać zamawiających do stosowania instrumentów dostępnych w obowiązujących przepisach, jak np. dopuszczenie możliwości składania ofert wariantowych, stosowanie kryteriów oceny ofert uwzględniających aspekty innowacyjne²¹⁶.

Propagowanie wśród zamawiających znaczenia jakościowych kryteriów oceny ofert dla efektywności zamówienia publicznego musi iść w parze z odpowiadającym

²¹⁴ Urząd Zamówień Publicznych (2019), *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.*, Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/41555/Sprawozdanie-UZP-za-2018.pdf [dostęp: 15.03.2020].

²¹⁵ Urząd Zamówień Publicznych (2018), *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r.*, Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/37262/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-2017-r.pdf [dostęp: 20.02.2019].

²¹⁶ Tamże

przedmiotowi zamówienia kształtowaniem struktury i znaczenia kryteriów oceny ofert. Opis poszczególnych kryteriów powinien być jednoznaczny, czytelny, umożliwiający promowanie najlepszych warunków/rozwiązań ocenianego elementu. UZP zachęca zamawiających do korzystania z możliwości stosowania zaliczek w postępowaniu o zamówienie publiczne, jednakże w sposób wyważony, poprzedzony oceną ryzyka i jego zabezpieczenia kontraktowego poprzez m.in. ustanowienie zabezpieczenia zwrotu zaliczki, wykorzystanie zaliczki na cel określony w umowie w sprawie zamówienia publicznego. Zwiększenie częstotliwości wypłaty zaliczek wykonawcom może przyczynić się do zwiększenia zainteresowania przedsiębiorców, w szczególności z sektora MŚP, do ubiegania się o publiczne kontrakty, co wpłynie na wzrost konkurencyjności na rynku zamówień publicznych²¹⁷.

6. Korupcja w Polsce

Polska organizacja pozarządowa - Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego zidentyfikowała następujące obszary życia publicznego zagrożone korupcją²¹⁸: (1) zakup towarów i usług przez instytucje publiczne; (2) zatrudnienie urzędników - konflikt interesów i nepotyzm; (3) postępowanie administracyjne – przewlekłość i uznaniowość postępowania; (4) służba zdrowia; (5) sądownictwo; (6) działalność spółdzielni mieszkaniowych²¹⁹.

Interesujące wyniki badania zjawiska korupcji przedstawiono w przygotowanym na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego raporcie pn. „Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji”²²⁰. Sondaż opinii publicznej przeprowadzony został na próbie losowo wybranych 1.016 dorosłych Polaków. Badaniami objęto także właścicieli firm prywatnych lub osoby zarządzające tymi firmami. I tak, 306 przedsiębiorstw prywatnych w trzech kategoriach wielkości zatrudnienia: (1) do 9 zatrudnionych osób (102 przedsiębiorstwa), (2) od 10 do 49 zatrudnionych osób (100 zbadanych przedsiębiorstw), (3) od 50 do 249 zatrudnionych (104 zbadane przedsiębiorstwa). Wśród ogółu ankietowanych przedsiębiorstw: 92 reprezentowały przetwórstwo przemysłowe, górnictwo i kopalnictwo, 96 - handel, naprawy, hotele, restauracje, 52 – budownictwo, transport, gospodarkę magazynową, łączność, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, 52 – obsługę nieruchomości, nauka i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej,

²¹⁷ Tamże

²¹⁸ W podrozdziale przytoczono: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 58- 81.

²¹⁹ M. Rutkiewicz (2003), *Analiza przypadków korupcji na podstawie doświadczeń Programu Przeciw Korupcji*, „Biuletyn Informacyjny” nr 1/2003, NIK, s. 55-61.

²²⁰ A. Kubiak (2003), *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji Raport z badań*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego, s. 1-56.

pośrednictwo finansowe, edukacja, ochrona zdrowia i opieka społeczna, 14 – rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo bez indywidualnych gospodarstw rolnych i rybactwa. Badanie przeprowadzono na obszarze minimum 3 powiatów każdego województwa, obejmując nimi następującą liczbę przedsiębiorców: (1) dolnośląskie – 21; (2) kujawsko-pomorskie – 16; (3) lubelskie – 11; (4) lubuskie – 10; (5) łódzkie – 20; (6) małopolskie – 23; (7) mazowieckie – 52; (8) opolskie – 9; (9) podkarpackie – 11; (10) podlaskie – 8; (11) pomorskie – 18; (12) śląskie – 39; (13) świętokrzyskie – 9; (14) warmińsko-mazurskie – 10; (15) wielkopolskiej – 34; (16) zachodniopomorskie – 15²²¹.

Sondaż opinii publicznej wykazał, iż deklaracje respondentów na temat własnych doświadczeń korupcyjnych były stabilne. I tak, w 2000 roku 30 % ogółu respondentów deklarowało osobistą znajomość osób, które biorą łapówki. W następnych latach odpowiednio: w 2001 roku – 26 %, w 2002 roku – 21 %, zaś w 2003 roku 22 %. Wśród potencjalnych biorców łapówek, a zatem osób, które deklarowały, iż próbowano im wręczyć łapówkę największy odsetek stanowili przedstawiciele kadry kierowniczej (57%). Odsetek osób deklarujących, że wręczały łapówkę wynosił od 14 % w 2000 roku do 17 % w 2003 roku. Wśród osób deklarujących wręczanie łapówek 48 % stanowiły osoby pracujące na własny rachunek, przy czym odsetek przedsiębiorców, którzy przyznawali się do wręczania łapówek wzrastał. I tak, w 2000 roku do wręczania łapówek przyznawało się 30 % ankietowanych przedsiębiorców, w 2002 roku 36 %, zaś w 2003 roku 48 %. Respondenci przyznawali się do wręczania łapówek w służbie zdrowia (57% ogółu badanych), policjantom z drogówki (15,5 %), w urzędach miejskich, powiatowych i gminnych – 5,2%, przy załatwianiu pracy – 4,9 %, w ZUS przy orzekaniu renty – 3,1 %, w szkołach, nauczycielom – 2,0 %, przy egzaminie na prawo jazdy – 2,0 %, w sądach – 2,0 %²²². Respondenci zidentyfikowali następujące obszary życia społecznego w Polsce zagrożone korupcją.

²²¹ Tamże

²²² Tamże

Tabela 5. *Obszary życia społecznego zagrożone korupcją w Polsce*

	w %			
Wyszczególnienie obszarów	2001 rok	2002 rok	2003 rok	2004 rok
Polityka (politycy, działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie)	54	52	60	64
Służba zdrowia	47	42	43	37
Urzędy centralne	38	29	37	39
Sądy i prokuratura	36	33	33	42
Urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie	28	25	29	29
Policja	30	23	25	21
Firmy państwowe	13	12	11	11
Firmy prywatne	13	9	11	9
Banki	6	3	5	4
Szkolnictwo i nauka	6	8	4	5
Trudno powiedzieć	2	12	8	7
Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać nie więcej niż 3 dziedziny				

źródło: *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji Raport z badań*, Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003; A. Kubiak, *Opinia publiczna i posłowie o korupcji. Raport z badań*, Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004

Wśród respondentów przeważały osoby z wykształceniem wyższym (57%), w dobrej sytuacji materialnej (67%), z doświadczeniem w prowadzeniu działalności gospodarczej (od 6 do 14 lat) – 62 %. Przedsiębiorcom przedstawiono w ankiecie 15 ważnych dla Polski problemów społecznych wnosząc o wskazanie przez nich nie więcej niż 5, ich zdaniem najważniejszych. Pytanie to w identycznej formie było zadawane respondentom w ogólnopolskim sondażu przeprowadzonym w listopadzie 2001 roku oraz urzędnikom samorządowym w czerwcu 2002 roku. Porównanie wyników tych trzech sondaży przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6. *Waga korupcji jako problemu społecznego*

dane w %

Wyszczególnienie:	Sondaż Ogólnopol- ski 2001 rok	Sondaż Urzędników 2002 rok	Sondaż Przedsię- biorców 2003 rok
Zatrudnienie i bezrobocie	83	93	71
Bieda	58	46	36
Przestępczość	57	47	46
Ochrona zdrowia	46	46	32
Renty i emerytury	42	41	29
Korupcja	40	33	61
Szkolnictwo	29	32	21
Sytuacja w rolnictwie	26	36	10
Odpowiedzialność za błędy w rządzeniu	23	27	31
Słaby rozwój gospodarczy	23	32	51
Budownictwo mieszkaniowe	18	20	12
System podatkowy	17	18	61
Prywatyzacja i reprivatyzacja	9	10	14
Wojsko i obronność	3	1	1
Stosunki gospodarcze z zagranicą	2	3	2

Procenty nie sumują się do 100, bowiem respondent mógł wskazać 5 najważniejszych jego zdaniem problemów.

źródło: A. Kubiak, *Opinia, op. cit.*, s. 18

Z powyższej tabeli wynika, iż hierarchia ważności różnych problemów jest odmienna u przedsiębiorców niż u urzędników. Przedsiębiorcy prawie dwukrotnie większą wagę nadają korupcji, ponad trzykrotnie większą systemowi podatkowemu i o 19 punktów procentowych większą słabemu rozwojowi gospodarczemu. Jest to zrozumiałe. Problemy te bezpośrednio ich dotyczą. Inne spojrzenie na korupcję przedsiębiorców można zauważyć porównując wyniki badań tej grupy z badaniami próby ogólnopolskiej (różne zawody). Przedsiębiorcy znacznie częściej niż badana próba Polaków postrzegali jako silnie skorumpowaną administrację publiczną. Ilustruje to poniższa tabela.

Tabela 7. *Korupcja dziedzin życia publicznego w opinii przedsiębiorców na tle badań ogólnopolskich*

dane w % czerwiec 2003 roku

Wyszczególnienie	Próba ogólnopolska	Przedsiębiorcy
Polityka (politycy, działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie)	60	62
Służba zdrowia	43	35
Urzędy centralne	37	49
Sądy i prokuratura	33	18
Urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie	29	17
Policja	25	40
Firmy państwowe	11	13
Firmy prywatne	11	3
Banki	5	3
Szkolnictwo i nauka	4	4
Trudno powiedzieć	8	7

procenty nie sumują się do 100, bowiem respondent mógł wskazać 3 dziedziny.

źródło: A. Kubiak, *Opinia*, op. cit., s. 19

W przeciwieństwie do ankietowanych podczas XV konferencji ICGFM poświęconej problematyce korupcji, w której brali udział przedstawiciele różnych państw, respondenci badania przeprowadzonego w Polsce (opisanego wyżej) na pierwszym miejscu wskazali działalność polityków jako najbardziej zagrożonej korupcją. Podobnie natomiast oceniono działalność banków, uznając ją za najmniej zagrożoną korupcją. Ankietowani podczas XV konferencji ICGFM uznali, iż wymiar sprawiedliwości, po działalności urzędów centralnych był następnym obszarem najbardziej zagrożonym korupcją. Polscy respondenci wskazali natomiast, iż służba zdrowia i działalność urzędów centralnych są bardziej zagrożone korupcją niż wymiar sprawiedliwości. Z powyższego porównania wynika, iż polscy respondenci dostrzegają znacznie więcej zagrożeń. Warto jednak zaznaczyć, iż polscy ankietowani reprezentowali sektor prywatny, podczas gdy uczestnicy konferencji ICGFM w większości instytucje państwowe.

66 % ogółu ankietowanych przedsiębiorców uznało, iż zjawisko korupcji rozszerza się. 29 % stwierdziło, że korupcja w ostatnich 5 latach stanowi dla ich firmy coraz większy problem, 48 % stwierdziło, że nic się nie zmieniło, 4 % uznało, że korupcja stanowi co raz mniejszy problem, a 6 %, że korupcja w ogóle nie stanowi problemu. 13 % przedsiębiorców uchyliło się od odpowiedzi²²³. Prawie połowa ankietowanych

²²³ Tamże

stwierdziła, że nic się nie zmieniło, jednak omawiane badanie nie dało, w mojej ocenie, odpowiedzi, czy taka odpowiedź nie była równoznaczna z przyznaniem się, że przedsiębiorcy po prostu mają od dawna problem z korupcją. Można wysnuć także inny wniosek. Stwierdzając, że nic się w kwestii rozmiarów korupcji nie zmieniło, lub w ogóle nie udzielając odpowiedzi na temat rozszerzenia się zjawiska korupcji 61 % ankietowanych mogło w ten sposób wykazać niewiarę w powodzenie programów walki z korupcją. Zagadnienie to wymaga w mojej ocenie analizy.

Ankietowani przedsiębiorcy (badani mogli wskazywać na dowolną liczbę czynników utrudniających działalność gospodarczą) wskazali, iż korupcja stanowi poważną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Za najbardziej istotne uznano zatory płatnicze (66 % wskazań), recesję gospodarczą (64 %), wysokość podatków PIT (49 %), skomplikowane procedury udzielania kredytów (48 %), wielość zasad opodatkowania (43 %) i korupcję w administracji (38%). Aż 67 % badanych przedsiębiorców stwierdziło (udzielając odpowiedzi typu: zdecydowanie tak, raczej tak), że w Polsce występuje podatek korupcyjny tzn., że prowadzenie działalności gospodarczej wymaga ponoszenia dodatkowych kosztów na opłacanie urzędników różnych szczebli administracji²²⁴. Wyniki badania przedsiębiorców wykazały również, że korupcja nie pojawia się jedynie na styku sektora publicznego z prywatnym, lecz także ma miejsce w samym sektorze prywatnym. 43 % respondentów wskazało, iż łapówki występują przy zdobywaniu zamówień od innych firm prywatnych. 34 % ankietowanych wskazało, że zjawiska korupcyjne mają miejsce przy uzyskiwaniu zamówień publicznych²²⁵. Zapytani o formy korumpowania badani najczęściej wskazywali na udzielanie łapówek w postaci pieniędzy (53%) i prezentów (26%). Łącznie 79 % ankietowanych²²⁶. Potwierdza się teza G. Simmela, który głosi, że przekupstwo stało się bardzo ułatwione dzięki pieniądзом, gdyż pieniądz pozwala by poprzez wciśnięcie komuś kawałka papieru uczynić go bogatym. Pieniądz może być zainwestowany w zupełnie niepowiązane ze sobą rzeczy, przez co znika z pola widzenia, co czyni nierozpoznawalnym – źródło, z którego pochodzi²²⁷.

A. Kubiak w swoich badaniach wykazała, iż 82 % ankietowanych przedsiębiorców stwierdziło, że nigdy ugrupowania polityczne lub politycy nie zwracali się do nich o wsparcie finansowe w sposób niezgodny z przepisami. Trafnie zauważa, iż fakt, że 18 % ankietowanych udzieliło pozytywnej odpowiedzi (odpowiedzi typu: raz, kilka razy), nie stanowi wyniku zadowalającego zważywszy, iż ankietowani należeli do grupy niewielkich przedsiębiorców biorąc pod uwagę wielkość zatrudnienia (do 250 zatrudnionych)²²⁸.

Badania wykazały, iż przedsiębiorcy (86 %) za uzasadnione uznają podejrzenia o różne przejawy korupcji w administracji samorządowej. Znacznie intensywniej

²²⁴ Tamże

²²⁵ Tamże

²²⁶ Tamże

²²⁷ G. Simmel (1997), *Filozofia pieniądza*, Poznań: WFH, s. 358-359.

²²⁸ A. Kubiak, *Opinia*, op. cit., s. 1-56.

przekonanie o istnieniu korupcji w administracji samorządowej wyrażali ci przedsiębiorcy, którzy deklarowali częste osobiste doświadczenia korupcyjne. I tak 88 % wskazywało na występowanie korupcji przy uzyskiwaniu zamówień publicznych, 88 % - przy uzyskiwaniu zezwoleń na rozpoczęcie działalności gospodarczej²²⁹. Badanie respondentów (którzy wcześniej deklarowali znajomość biorców łapówek, wskazywali na istnienie tzw. podatku korupcyjnego oraz na narastanie problemów związanych z korupcją w działalności ich firm) wykazało, iż koncesjonowanie działalności oraz udzielanie zamówień publicznych stanowi obszar korupcji. I tak m.in. wśród ogółu respondentów deklarujących znajomość biorców łapówek 86 % stwierdziło, że często występuje zjawisko ustawiania przetargów tak, aby wygrała firma znajomego lub ta, która dała łapówkę. 56 % podało, iż często występuje zjawisko wydawania zezwoleń, koncesji dzięki protekcji a 58 % badanych przyznało, że ma to miejsce dzięki łapówkom.

Przedsiębiorcy pytani o przyczyny korupcji wskazywali przede wszystkim na przyczyny leżące w naturze człowieka: brak uczciwości, chciwość. W dalszej kolejności na słabość rozwiązań systemowych. Przedsiębiorcy indagowani o propozycje ograniczenia korupcji wskazywali na konieczność: (1) wprowadzenia przejrzystych przepisów wykluczających dowolność interpretacyjną, w tym likwidację prawa powielaczowego; (2) wprowadzenia bardziej precyzyjnej kontroli postępowania urzędników; (3) wprowadzenia surowych kar, w tym m.in. zwalnianiu z pracy także kierowników skorumpowanych urzędników, podawaniu do wiadomości publicznej nazwisk skorumpowanych urzędników, karaniu ich przepadkiem mienia; (4) wprowadzenia podatku liniowego, likwidację ulg i umorzeń; (5) jawność udzielania zamówień publicznych; (6) ograniczenie lub likwidację koncesjonowania działalności gospodarczej przez państwo²³⁰.

W styczniu 2004 roku grupa 173 studentów została poproszona o przygotowanie referatów na dowolnie wybrany temat związany z problematyką korupcji. Wszyscy ze studentów podkreślali konieczność walki z korupcją a jednocześnie wykazali, iż dopiero w trakcie przygotowania referatów zapoznali się z działalnością instytucji zajmujących się problematyką korupcji. I tak m.in., przed przygotowaniem referatów studenci nie znali działalności Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie. W grudniu 2004 roku 63 studentów udzieliło anonimowo odpowiedzi na wcześniej przygotowane pytania²³¹. Wyniki badań opinii studentów ilustrują poniższe tabele:

²²⁹ Tamże

²³⁰ Tamże

²³¹ Spośród 217 studentów II roku studiów zaocznych, kierunku administracji w PWSZ w Sulechowie autor wybrał do badań ankietowych losowo wybranych 63 studentów, tj. 29 % ogółu studentów. Spośród 63 respondentów 41 osób (65 %) pracowało w sektorze prywatnym, 20 osób w sektorze publicznym (31,7%). Dwie osoby zadeklarowały, iż nie podjęły zatrudnienia.

Tabela 8. *Obszary życia publicznego zagrożone korupcją w ocenie badanych*

Wyszczególnienie obszarów życia publicznego zagrożonych korupcją	Liczba studentów, którzy wskazali, iż określony obszar życia publicznego jest zagrożony korupcją
Sejm i Senat (posłowie, senatorowie)	44
Polityka (działacze partyjni, radni)	43
Służba zdrowia	23
Urzędy centralne	9
Sądy i prokuratura	23
Administracja samorządowa	8
Administracja rządowa w województwie	4
Policja	23
Firmy państwowe	1
Firmy prywatne	3
Banki	0
Szkolnictwo i nauka	0
Trudno powiedzieć	0

źródło: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit.

wyniki badań nie sumują się, gdyż studenci mogli wskazać na trzy obszary zagrożone korupcją

Tabela 9. *Najważniejsze problemy generujące korupcję, według badanych*

Wyszczególnienie:	Liczba studentów, którzy wskazali na problemy generujące korupcję
Bezrobocie	31
Bieda (rozwarstwienie społeczeństwa)	25
Przestępczość	33
Gospodarka niedoboru (brak towarów w sklepach)	0
Nierówny dostęp do edukacji	9
Brak elit politycznych (odpowiedzialnych, rzetelnych polityków)	52
Słaby rozwój gospodarczy	13
Niezrozumiałe i niestabilne prawo	55
System podatkowy	31
Prywatyzacja i reprivatyzacja	31
Brak wzorców moralnych w społeczeństwie	34
Stosunki gospodarcze z zagranicą	6
Inne	0

źródło: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit.

wyniki badań nie sumują się, gdyż studenci mogli wskazać na pięć problemów generujących korupcję

Podobnie jak respondenci próby ogólnopolskiej studenci w większości wskazali na działalność polityków jako obszar zagrożony korupcją. W ocenie ankietowanych zagrożone korupcją są także policja, służba zdrowia oraz wymiar sprawiedliwości. Niezrozumiałe i niestabilne prawo oraz brak elit politycznych to, w opinii ankietowanych, główne problemy generujące korupcję. Studenci wskazali także na brak wzorców moralnych i będącą tego konsekwencją przestępczość jako kolejne problemy wpływające na korupcję. Podobnie jak respondenci XV konferencji ICGFM studenci upatrywali w naciskach politycznych główną przeszkodę w rzetelnej działalności wymiaru sprawiedliwości.

Tak, jak i ankietowani podczas wspomnianej wyżej konferencji studenci w większości uznali, iż program antykorupcyjny powinien być realizowany przez koalicję obejmującą agencje rządowe, organizacje pozarządowe, legislatywę i wymiar sprawiedliwości. Niepokojący jest natomiast stosunkowo duży odsetek odpowiedzi studentów (19,1%), iż wszelkie programy antykorupcyjne są nieefektywne. Niewiara w powodzenie walki z korupcją wraz z wykazaną przez nich niewiedzą na temat organizacji zwalczających korupcję w Polsce może wskazywać, iż organizacje te w niedostatecznym stopniu dotarły ze swoimi programami, inicjatywami do lokalnych środowisk. Aż 76,2 % ogółu ankietowanych studentów nie potrafiło wymienić choćby jednej organizacji zwalczającej korupcję w Polsce. W przypadku badania opinii publicznej przeprowadzonego przez instytucję badań rynkowych i społecznych DEMOSKOP na zlecenie Programu Przeciw Korupcji ustalono, iż przed rozpoczęciem kampanii medialnej przez Program Przeciw Korupcji zdecydowana większość Polaków (92%) nie znała żadnych instytucji lub organizacji działających przeciwko korupcji. Tylko 8 % ankietowanych potrafiło wymienić nazwę instytucji przeciwdziałających korupcji. Najczęściej wskazywano policję i NIK. Po kampanii medialnej zorganizowanej przez Program Przeciw Korupcji (PPK), przeprowadzone w październiku 2000 roku badania wykazały, iż 11 % ankietowanych zetknęło się z PPK a 35 % badanych stwierdziło, że ostatnio o problemie korupcji mówi się więcej²³².

²³² G. Kopińska (2003), *Rola organizacji pozarządowych w zmienianiu postaw obywateli wobec zjawisk korupcyjnych*, „Biuletyn Informacyjny” nr 1/2003, NIK, s. 41-51

Tabela 10. *Przeszkody w rzetelnej działalności wymiaru sprawiedliwości w opinii badanych na tle opinii uczestników konferencji ICGFM*

Wyszczególnienie przeszkód w rzetelnej działalności wymiaru sprawiedliwości	Studenci (w nawiasie liczba studentów wskazujących na daną przeszkodę)	w %
		Ankietowani podczas Konferencji ICGFM
Brak systemu ochrony pracowników wymiaru sprawiedliwości	7,9 (5)	3
Niewłaściwy system szkolenia	3,2 (2)	4
Niskie wynagrodzenie	4,8 (3)	6
Niewłaściwy system naboru kadry	25,4 (16)	9
Wpływy grup finansowych	25,4 (16)	29
Nacisk polityczny	33,3 (21)	49

źródło: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*

Tabela 11. *Sposoby zwalczania korupcji w opinii badanych*

Wyszczególnienie	Liczba studentów, którzy wskazali na określony sposób zwalczania korupcji
Wszelkie programy antykorupcyjne są nieefektywne.	12
Program antykorupcyjny powinien być realizowany wyłącznie przez organizacje pozarządowe.	11
W programie antykorupcyjnym powinny brać udział: legislatura lub organizacje międzynarodowe i organy ścigania.	13
W programie antykorupcyjnym powinny brać udział wyłącznie właściwe agencje rządowe.	2
W programie antykorupcyjnym powinny brać udział parlamentarne komisje antykorupcyjne lub specjalne agencje rządowe powołane do zwalczania korupcji.	5
Program antykorupcyjny powinien być realizowany przez koalicję obejmującą agencje rządowe, organizacje pozarządowe, legislaturę, wymiar sprawiedliwości.	20

źródło: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*

W latach 2017-2018 w następstwie dyskusji przeprowadzonych z grupą 30 studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie ustalono, jakie są ich zdaniem główne obszary zagrożenia korupcją życia publicznego. W ocenie studentów zamówienia publiczne i służba zdrowia to obszary, w których korupcja może występować. Te oceny pokrywały się z opiniami zebranymi kilka lat wcześniej w ramach badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską (vide poprzednia część tej monografii).

W 2017 r. zarejestrowano 36.247 przestępstw korupcyjnych, tj. o ponad 28% więcej niż w roku poprzednim (25 968). W 2015 r. zarejestrowano 17.790 przestępstw korupcyjnych. Rejestracje przestępstw korupcyjnych w 2017 r. w przeważającej większości zostały dokonane przez Policję. Podobna tendencja utrzymuje się od lat, przy czym liczba rejestracji dokonanych w 2017 r. przez Policję wzrosła w stosunku do 2015 r. ponad dwukrotnie, osiągając wynik 35.144, co stanowi ponad 97 % ogółu rejestracji. Najczęściej rejestrowanym przestępstwem w 2017 r. było poświadczenie nieprawdy w dokumencie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 271 § 3 kk), a w dalszej kolejności: sprzedajność urzędnicza (art. 228 kk) oraz przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 § 2 kk) i przekupstwo (art. 229 kk). W 2017 r. największa liczba rejestracji dotyczyła przestępstw korupcyjnych popełnionych na obszarze województw małopolskiego oraz śląskiego. Najmniej rejestracji dotyczyło przestępstw popełnionych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

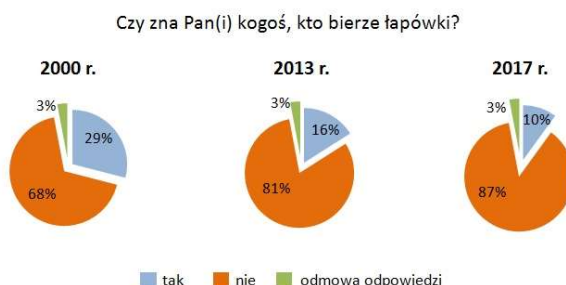
W znacznej większości województw liczba zarejestrowanych przestępstw wzrosła w stosunku do roku 2016. Największy, niemal czterokrotny wzrost odnotowano na terenie województw lubuskiego oraz zachodniopomorskiego. W trzech województwach liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych zmalała. Największy, trzykrotny spadek odnotowano w województwie lubelskim²³³. W trakcie przygotowywania tej monografii nie były dostępne dane za rok 2018.

Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło w dniach 5–14 maja 2017 r. sondaż na temat korupcyjnych doświadczeń Polaków. Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej grupie losowej dorosłych mieszkańców Polski liczącej 1034 osoby. Dla 76 % badanych osób korupcja nadal pozostaje poważnym problemem społecznym, a osoby znające osobiście kogoś, kto bierze łapówki, stanowią 10 % ogółu badanych. Jest to, w stosunku do badania z roku 2013, spadek o 6 punktów procentowych. Odsetek ten jest także niemal trzykrotnie niższy niż w 2000 r. Obecnie 87 % badanych deklaruje, że nie zna osobiście nikogo przyjmującego łapówki²³⁴.

²³³ Centralne Biuro Antykorupcyjne (2019), *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w 2017 r. Raport*, Warszawa, dostępne na stronie: <https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Zwalczanie%20przestepczosci%20korupcyjnej%20w%20Polsce%20w%202017%20r..pdf> [dostęp: 14.02.2019]

²³⁴ CBOS (2017), „Korupcyjne doświadczenia Polaków”, *Komunikat z badań nr 72/2017*, dostępne na stronie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadchen-Polakow.html> [dostęp: 12.02.2019].

Rys. 2 Znajomość przez respondentów osób przyjmujących łapówki w latach 2000-2017



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 5–14 maja 2017, N=1034

Ankietowanych pytano także czy kiedykolwiek znaleźli się w sytuacji, kiedy to im próbowano wręczyć łapówkę – 5 % badanych potwierdziło, że przynajmniej raz w życiu było w podobnej sytuacji. Od 2001 r. liczba takich osób zmniejszyła się o połowę. Zmniejszyła się również liczba osób deklarujących wręczanie łapówek – w ostatnim sondażu tylko 6 % badanych przyznało, że dało łapówkę i jest to najniższy odsetek, odkąd CBOS bada tę kwestię²³⁵.

Rys. 3 Łapówkarstwo w Polsce w latach 1993-2017



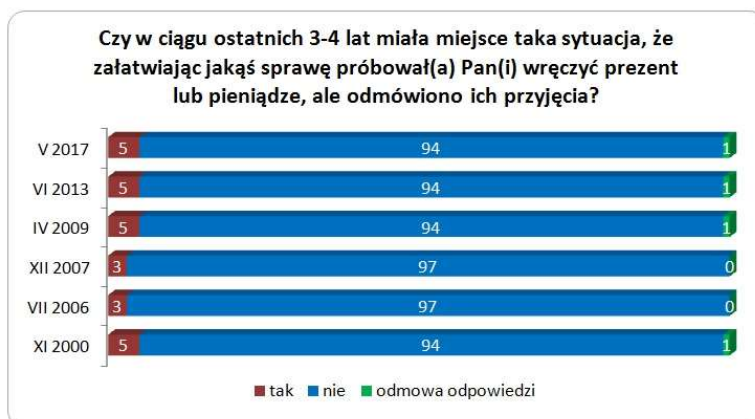
Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 5–14 maja 2017, N=1034

Co dwudziesty badany (tj. 5 %) próbował w ciągu ostatnich lat wręczyć prezent lub pieniądze załatwiając jakąś sprawę, ale druga strona odmówiła ich przyjęcia. Badania pokazują, że odsetek ten od 2000 r. kształtuje się na podobnym poziomie²³⁶.

²³⁵ Tamże

²³⁶ Tamże

Rys. 4 Stosunek Polaków do łapówek w latach 2000-2017



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 5–14 maja 2017, N=1034

Opinie na temat korupcji zależą przede wszystkim od własnych doświadczeń związanych z wręczaniem łapówek. Jak wynika z badania CBOS, w ciągu ostatnich czterech lat skala osobistych doświadczeń korupcyjnych Polaków nieco się zmniejszyła – obecnie co szesnasty badany (6 %, w 2013 r. – 9 %) przyznaje się do wręczania łapówek w ostatnich 3–4 latach, a co dziesiąty (10 %, w 2013 r. – 16 %) deklaruje, że zna kogoś, kto bierze łapówki. W stosunku do lat 90-tych spadek jest mniej więcej trzykrotny. Ponadto ankietowani deklarowali, że znają mniejszą liczbę osób przyjmujących łapówki, a ci, którzy przyznają się do wręczania korzyści, robią to coraz rzadziej²³⁷.

Na zlecenie Rządu Polskiego Bank Światowy opracował raport o stanie zagrożenia państwa polskiego korupcją, identyfikujący dziedziny, w których występują najpoważniejsze problemy natury korupcyjnej oraz wskazujący na takie, w których walka z tym zjawiskiem może okazać się najbardziej efektywna²³⁸. Celem raportu, według jego autorów, było dokonanie syntetycznego przeglądu obszarów szczególnie podatnych na korupcję wraz z ich wstępną hierarchizacją, dla ułatwienia procesu formułowania przez Rząd Polski skutecznej strategii zwalczania korupcji²³⁹.

Wśród obszarów zagrożonych korupcją Bank Światowy (Bank) wymienił: funkcjonowanie wysokiego szczebla władzy, wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, działalność samorządu terytorialnego, służb celnych, administracji podatkowej, oświaty, służby zdrowia, funkcjonowanie funduszy specjalnych, koncesjonowanie i licencjonowanie działalności gospodarczej, udzielanie zamówień publicznych przez

²³⁷ CBOS (2017), „Korupcyjne doświadczenia Polaków”, *Komunikat z badań nr 72/2017*, dostępne na stronie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html> [dostęp: 12.02.2019].

²³⁸ W podrozdziale przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 66-81.

²³⁹ w rozdziale przytoczono opracowania: The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa; *Korupcja w Polsce*, „Kwartalnik Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej” nr 3/2000.

administrację publiczną. Bank zauważył, iż w Polsce istnieje zjawisko korupcji na wysokich szczeblach władzy. Podstawowymi cechami korupcji wysokich szczebli władzy są, zdaniem Banku Światowego, bliskie powiązania i sprzężenia zwrotne zachodzące pomiędzy grupami politycznymi i gospodarczymi, pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Powszechną praktyką stało się, jak konkluduje Bank, świadczenie „przysług” w zamian za dostarczenie środków finansowych. Przykładowo, przedsiębiorstwa działające na rynku mediów finansują pewną liczbę posłów na Sejm i ich kampanie wyborcze, w zamian za uzyskanie możliwości wpływu na pracę sejmowej Komisji ds. Kultury, mającej głos doradczy w kwestiach dotyczących nadawców radiowych i telewizyjnych. Często stosowanym rozwiązaniem jest finansowanie partii politycznej w zamian za różnego rodzaju przysługi i preferencje. Łapówki mogą być także odbierane przez osoby prywatne w formie gotówki lub korzyści majątkowych, takich jak samochód czy rękojmia zatrudnienia dla samego polityka lub jego przyjaciół czy rodziny²⁴⁰.

Według Banku Światowego do podstawowych oznak korupcji wysokich szczebli władzy można zaliczyć: (1) promowanie lub blokowanie projektów ustaw i nowelizacji ustaw; (2) niezgodna z przyjętymi zasadami realizacja zamówień publicznych; (3) manipulowanie procesem prywatyzacji; (4) ingerencja w proces przyznawania koncesji, licencji i zwolnień podatkowych; (5) konflikt interesów przy powoływaniu osób na stanowiska we władzach spółek będących własnością Skarbu Państwa, lub przedsiębiorstw państwowych oraz występujące w konsekwencji powiązania na płaszczyźnie kontraktów udzielanych przez te przedsiębiorstwa; (6) wywieranie presji na służby odpowiedzialne za egzekwowanie obowiązków celnych²⁴¹.

Przykładem poważnych patologii jest tworzenie przez ministerstwa agencji, które zajmują się udzielaniem zleceń spółkom, a te z kolei przelewają środki dla Ministra, urzędników resortu lub partii politycznej. Członkowie komisji prywatyzacyjnych mogą zaniżać cenę transakcji lub zapewnić wybór wskazanego podmiotu w zamian za wyraz wdzięczności zwycięzcy dla danej osoby lub partii politycznej. Na podobny przykład można napotkać, zdaniem Banku, przy realizacji zamówień publicznych oraz udzielaniu dużej wartości koncesji i licencji. W swoim raporcie Bank Światowy stwierdził, że zaistniały przypadki, w których zasiadający w parlamencie interweniowali celem zapewnienia ochrony osobom odpowiedzialnym za korupcję w przedsiębiorstwach państwowych. Kolejnym problemem jest niczym nieskrępowany lobbying. Według raportu Banku Światowego w roku 1992 opłata za blokowanie w Sejmie nowelizacji ustawy o kasynach gry opiewała na 500.000 dolarów, w ostatnim okresie natomiast sięgała równowartości około 3 milionów dolarów. Tego rodzaju lobbying, wspierany dodatkowo w prywatnym interesie przez ministrów jest, w ocenie Banku Światowego, najprawdopodobniej przyczyną, dla której Sejmowi oraz innym organom państwa nie udaje się podjąć skutecznych działań

²⁴⁰ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 66-81.

²⁴¹ Tamże

w reakcji na informacje o wynikach kontroli NIK i inne materiały będące dowodami na zaistnienie zjawiska korupcji i niegospodarności w obrocie środkami publicznymi. Innymi formami w jakich przejawia się korupcja na wysokich szczeblach władzy jest nepotyzm²⁴² w obsadzaniu stanowisk w sektorze publicznym i kupczenie przysługami, zwykle dotyczącymi decyzji w sferze publicznej. Tendencje te potęguje praktyka obsadzania według klucza politycznego stanowisk w administracji do średniego szczebla włącznie²⁴³.

Badania przeprowadzone przez Bank Światowy w tej dziedzinie wykazały, że państwa, w których występuje wysoki stopień upolitycznienia służb publicznych, są bardziej podatne na korupcję i narażone na utratę kadr specjalistycznych²⁴⁴. Innymi problemami wymagającymi podjęcia działań zaradczych są konflikt interesów i finansowanie partii politycznych. Brak właściwego rozpoznania problematyki konfliktu interesów może stanowić przyczynę klęski w walce z korupcją na wysokich szczeblach władzy. Według Banku Światowego, problem ten nie spotkał się jeszcze z szerokim zrozumieniem, ani też nie przypisuje się jej dostatecznej wagi, mimo wejścia w życie ustawy dotyczącej wymogu ujawnienia stanu majątkowego²⁴⁵.

Niezawisły, a co równie istotne cieszący się zaufaniem i skutecznie działający system sądowniczy jest nieodzownym elementem demokratycznego państwa. Rolą sądu jest rozstrzyganie sporów pomiędzy obywatelami a także dyscyplinowanie pozostałych struktur państwa. Niektórzy z respondentów indagowani przez Bank Światowy o ocenę działalności wymiaru sprawiedliwości konstatowali, że wyrok sądu można kupić. Respondenci podkreślali ślamazarność i niesprawność sądów oraz utratę wiarygodności. Według nich działają one w warunkach uciążliwych procedur, w związku z czym występują poważne opóźnienia, czasem wieloletnie. Respondenci, co podkreślił Bank Światowy w swoim raporcie, wskazywali na utrudnienia związane z godzinami pracy sędziów, często na przykład w godzinach od 10.00 do 13.00, trzy razy w tygodniu. Odwoływanie się do sądów, konkluduje Bank, postrzegane jest jako rozwiązanie niepraktyczne, a wyniki postępowania nieprzewidywalne, częściowo ze względu na niekompetencję, a w niektórych przypadkach z powodu korupcji. Pewna liczba respondentów reprezentujących sektor prywatny stwierdziła, że z tych powodów zrezygnowała z dochodzenia na drodze sądowej swych praw w związku z nieuczciwie prowadzonymi w ramach zamówień publicznych przetargami i innymi formami zleceń. Stałym problemem, zdaniem Banku, jest niepodejmowanie lub opóźnienie w podejmowaniu egzekucji wyroku czy postanowienia sądu, tak w sprawach administracyjnych, jak i karnych. Tego rodzaju opóźnienia stwarzają możliwości na

²⁴² faworyzowanie oparte na nieformalnych powiązaniach.

²⁴³ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa

²⁴⁴ The World Bank (1997), *The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press.

²⁴⁵ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa

niespieszne pozbycia się kwestionowanych aktywów i uniknięcie kar pieniężnych. Bank stwierdził, że rejestracja spółek prawa handlowego i transakcji dotyczących gruntów jest jedną z częściej przytaczanych dziedzin, gdzie występują problemy. Poszukiwanie dokumentów jest procesem powolnym, ponieważ rejestry nie są w większości skomputeryzowane. Prawnicy i inne osoby, w polu zainteresowania których leżą kwestie prawne, muszą często uciekać się do przekupstwa, by uzyskać dostęp do czytelni czy dokumentów rejestrowych, które powinny wchodzić w skład ogólnie dostępnych katalogów. Bank zwrócił uwagę na przypadki przeciągającego się do dwóch lat okresu oczekiwania na wpis do hipoteki. Taka sytuacja sprzyja rozwojowi korupcji, choćby w celu przyspieszenia załatwienia sprawy. Nieefektywność procesu rejestracji może sprzyjać przestępstwom polegającym na sprzedaży nieruchomości więcej niż jednemu nabywcy²⁴⁶.

W ocenie Banku przedstawionej w raporcie poświęconym korupcji, zawód sędziego w Polsce był zajęciem niskopłatnym i nie cieszącym się uznaniem. Niski poziom wynagrodzeń może stanowić czynnik korupcjogenny, a niski status zawodu sędziego utrudnia starania o to, by właśnie wysoka pozycja zawodowa w połączeniu z reputacją nieprzekupności stanowiły swoistą barierę przed skorumpowanym zachowaniem. Zawód ten jest postrzegany jako bezpieczna przystań dla mało ambitnych jednostek zainteresowanych pracą w stałym wymiarze godzin lub jako przechowalnia dla aspirujących do zawodu prawnika. Praktyka administracyjna sądów, niezadowalająca sytuacja lokalowa i stan usprzętowania oraz opóźnienia są również korupcjogenne, a skłonność do zachowań korupcyjnych niektórych członków prawniczej profesji jest ewidentnie niepokojącym problemem²⁴⁷. Wśród rozwiązań pozwalających na zmianę zaistniałej sytuacji Bank Światowy wymienia dyskusję z kluczowymi postaciami środowiska sędziowskiego i pozostałych profesji prawnych na temat możliwości wyjścia z obecnego impasu, a także sformułowanie planu działania uwzględniającego m.in. konsultację społeczną i dialog z korzystającymi z systemu sądowego. Ważnym zadaniem, konkluduje Bank, będzie uporanie się z narastającą liczbą zaległych spraw oraz szkolenie sędziów w zakresie prawa gospodarczego, a także modernizacja i rozbudowa rejestrów sądowych w celu redukcji korupcji i wysokich kosztów transakcyjnych na rynku nieruchomości i kredytowym²⁴⁸.

W świetle przypadków zawieruszania dokumentów, jak też umarzania lub zawieszania niektórych postępowań prokuratorskich w sprawach przeciwko wysoko postawionym osobom, Bank Światowy dostrzegł również potrzebę rozważenia sposobów oddzielenia pracy Urzędu Prokuratora Generalnego od polityki i stworzenia niezależnego, dobrze zorganizowanego aparatu realizującego funkcję prokuratorską. Zdaniem autorów raportu poświęconego korupcji w Polsce, odnotowano

²⁴⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja*, op. cit., s. 66-81.

²⁴⁷ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa

²⁴⁸ Tamże

również szereg niepokojących przypadków dotyczących działalności Policji, a zwłaszcza prawdopodobnych powiązań pomiędzy policjantami a przestępczością zorganizowaną²⁴⁹.

Odnotowano także, według Banku Światowego, powiązania między władzami a policją i służbami bezpieczeństwa państwa. W swoim raporcie Bank stwierdza, iż miały miejsce przypadki, gdzie na żądanie tych służb wydawano *in blanco* paszporty, dowody osobiste i prawa jazdy, bez dokumentowania tego faktu²⁵⁰. W ocenie respondentów Banku Światowego istnieje zjawisko korupcji na szczeblach władzy samorządowej. Jest to tym bardziej niepokojące, konkluduje Bank, iż możliwości sprzyjające czy stymulujące korupcję mogą wzrosnąć. Samorząd terytorialny będzie w coraz większym zakresie uczestniczył w dystrybucji znaczącej kwoty środków pochodzących z funduszy strukturalnych i kohezyjnych Unii Europejskiej. Korupcja w administracji samorządowej niweczy wysiłki nakierowane na wspieranie rozwoju lokalnego i regionalnego, poprawę jakości dostarczanych usług i redukcję sfery ubóstwa. Problemy występujące na szczeblach samorządowych, konkluduje Bank, są w dużej mierze odzwierciedleniem problemów mających miejsce w kręgach parlamentarnych i na politycznym szczeblu kierownictwa administracji centralnej. Władza administracyjna szczebla lokalnego jest, w ocenie Banku Światowego, z reguły wysoce upolityczniona, funkcjonują tam ściśle więzi między partiami politycznymi a radnymi pochodzącymi z wyborów, co rzutuje na obsadę stanowisk w administracji i decyzje płacowe. Respondenci Banku wskazywali, że w większych miastach osoby ubiegające się o spotkanie z wpływowymi urzędnikami muszą w tym celu uzyskać poparcie danej partii politycznej²⁵¹.

Finansowanie wyborów samorządowych przez podmioty gospodarcze to kolejny problem występujący w Polsce. Spółki odmawiające współpracy w tym zakresie narażają się, jak stwierdza Bank, na utratę szans przy udzielaniu zamówień publicznych. W większych miastach występuje w tej dziedzinie dodatkowa silna presja ze strony potencjalnych inwestorów, w tym inwestorów zagranicznych, których stać na przekazanie znaczących darowizn partiom politycznym. W mniejszych miastach i w gminach wiejskich występuje ryzyko tworzenia się lokalnych elit uzyskujących, dzięki swym nieformalnym powiązaniom, kontrolę nad daną miejscowością, wpływ na dostępność do kredytu bankowego i na inne decyzje dotyczące przedsiębiorstw, jak i osób prywatnych. Według Banku Światowego główne obszary działalności samorządowej narażone na korupcję to finansowanie partii politycznych, transakcje dotyczące nieruchomości, jak prywatyzacja, dzierżawa, pozwolenia na budowę, zamówienia publiczne, przydział mieszkań, nadużycia związane z wydawaniem dowodów osobistych, paszportów oraz praw jazdy²⁵².

²⁴⁹ Tamże

²⁵⁰ Tamże

²⁵¹ Tamże

²⁵² Tamże

Rynek i usługi w zakresie służby zdrowia charakteryzują się, zdaniem Banku, współzależnością podaży i popytu, asymetrią informacyjną, uprawnieniami do udostępniania usług, rozbieżnością pomiędzy społecznymi a prywatnymi interesami i zachętami, oraz innymi cechami, ułatwiającymi występowanie korupcji. Pozycja pacjentów jest wyjątkowo słaba, aby przeciwstawiać się trudnościom, szczególnie jeśli są biedni, co wzmacnia zagrożenie korupcją. Sytuację w Polsce dodatkowo komplikują następujące czynniki: balast mentalności i praktyki, wliczając w to częste przekupstwo, brak dyscypliny finansowej i nawyk niespłacania długów odziedziczonej po poprzednim reżimie, brak doświadczenia i słabość nowych instytucji stworzonych przez reformę służby zdrowia z 1998 roku, niedostateczne wynagrodzenia dla lekarzy oraz pozostałego personelu medycznego. Bank Światowy przytacza w swoim raporcie opinię respondentów, że korupcja w sektorze służby zdrowia jest tak wielka, że reformy służby zdrowia nie powiodą się. Nawet jeśli wpływ korupcji nie będzie aż tak wielki, wydaje się rzeczą jasną, że korupcja znacznie pogarsza dostęp do usług opieki zdrowotnej, jak również ich skuteczność i efektywność, i z tego powodu zwracanie uwagi na tę dziedzinę jest ważnym priorytetem. Bank wskazuje na czynniki zachęcające lekarzy do korupcji, w tym na styku szpitali, lekarzy i przemysłu farmaceutycznego oraz czynniki zachęcające do nadużyć ze strony aptek oraz firm farmaceutycznych²⁵³.

W swoim raporcie Bank Światowy zwrócił uwagę na przypadki naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Naruszenia polegały na tym, że sprzedający często nakłaniali do zakupu drogiej aparatury, sprzętu i oprogramowania informatycznego lub wyposażenia laboratoryjnego, przy pomocy łapówek, rabatów i darowizn, by sprawić, iż określone rodzaje lub marki zostaną zaakceptowane, co następnie zmusi szpitale do znacznie większych zakupów od tej samej firmy lub tej samej marki w przyszłości. Jak stwierdza Bank Światowy w swoim raporcie część z tego sprzętu jest najwidoczniej tak cenna, niewykorzystana lub tak odległa od potrzeb pacjentów, że „nigdy nie straci na wartości”. Czasami lekarze są współnikami pomagającymi w zakupie takiego sprzętu dla publicznego zakładu opieki zdrowotnej, aby wykorzystywać go dla celów prywatnych. Decyzje podejmowane w sprawie wydatków szpitali są, według Banku, trudne do monitorowania z powodu dotychczasowego braku ustalonych standardów leczenia. Stosunek samorządów do prywatyzacji majątku służby zdrowia jest, zdaniem Banku Światowego, bardzo różny. Niektóre chcą posiadać ten majątek. Inne chcą sprywatyzować go w nieprzemysłany sposób. Istnieją przy tym obawy co do „dzikiej prywatyzacji” przy braku silnych uregulowań prawnych, skutecznych możliwości monitorowania oraz zabezpieczeń zapewniających dostęp dla biednych. Zanotowano przypadki, w których dyrekcje szpitali celowo doprowadzały do bankructwa szpitali, aby można było sprzedać tanio majątek samym członkom dyrekcji lub osobom z nimi związanym. Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych będzie musiał, zdaniem Banku Światowego, wypracować

²⁵³ Tamże

skuteczne środki wykrywania takich nadużyć oraz zapobiegania im, oraz będzie musiał określić, w jakich przypadkach należy zlikwidować szpitale, a w jakich można je sprywatyzować bez szkody dla publicznej opieki zdrowotnej²⁵⁴.

Powszechnie wiadomo, konstatuje Bank, że prywatne interesy lekarzy mogą znacznie odbiegać od interesów publicznych lub interesów pacjentów. Może to przyjmować formę przepisywania bez uzasadnienia drogiego leczenia, które może być interesujące dla lekarza pod względem technicznym lub finansowym, ograniczania czasu spędzonego na leczeniu, zмовy z dostawcami leków lub innych towarów, lub dostarczania fałszywych dokumentów w zamian za łapówki. Wśród mechanizmów ograniczających te tendencje Bank wymienił wprowadzenie zasad etyki zawodowej oraz kontrolę środowiska lekarskiego, jak też regulacje w zakresie kosztów i standardów leczenia. Zdaniem Banku Światowego, wypracowanie takich mechanizmów powinno być w Polsce ważnym priorytetem²⁵⁵.

Styk służby zdrowia z przemysłem farmaceutycznym jest podatny na korupcję prawie wszędzie na świecie. Należy, w ocenie Banku Światowego, znaleźć metody, które będą regulować zasady sponsorowania zagranicznych wizyt lekarzy i uzyskiwania innych korzyści od firm farmaceutycznych oraz które będą zapobiegać tendencji wypisywania i używania niepotrzebnie drogich leków. Jak na razie, konstatuje Bank, istnieje niewielka kontrola finansowa nad opieką ambulatoryjną oraz receptami, czy też kontrola, która zapobiega zмовie pomiędzy lekarzami i aptekami, jeśli chodzi o refundacje i ilości wydanych leków. W ocenie Banku Światowego nieformalne opłaty są codziennością w polskim systemie opieki zdrowotnej. Mogą obejmować niewielkie prezenty dawane po leczeniu słabo opłacanemu personelowi medycznemu, pieniądze za przyspieszenie leczenia, aż do wymuszania dużych łapówek przy nieformalnie ustalonej taryfie za operacje chirurgiczne oraz inne rodzaje leczenia. Badania przeprowadzone na użytek Banku Światowego wykazały, że nieformalne opłaty wprowadzają wypaczone bodźce w systemie opieki zdrowotnej, zniekształcają priorytety, ograniczają dostęp oraz podkopują wysiłki zmierzające do poprawy efektywności, odpowiedzialności i równości. Sprawiają, iż oszacowanie rzeczywistych kosztów opieki zdrowotnej staje się niemożliwe. Zanotowano, konstatuje Bank, wiele przypadków, kiedy to personel medyczny, włączając w to salowe i pielęgniarki, odmawiał standardowej, codziennej opieki pacjentom szpitala nie mogącym się poruszać samodzielnie, jeśli nie otrzymywał łapówki. W tej sytuacji poruszający się pacjenci oraz członkowie rodzin realizują obowiązki przypisane temu personelowi. Rozwiązanie to jednak jest wątpliwe i niedopuszczalne. W pewnym zakresie, szerzenie się nieformalnych opłat może być, zdaniem Banku, związane z niezwykle niskimi płacami w sektorze służby zdrowia, ale wielu z przyjmujących je już posiada wysokie dochody. Stwierdzić zatem należy, iż patologia ta wyszła poza rekompensatę za niskie wynagrodzenia i stała się zwykłą grabieżą. W ocenie Banku,

²⁵⁴ Tamże

²⁵⁵ Tamże

nacisk na wyeliminowanie nieformalnych opłat będzie rósł, gdy ludzie będą mniej chętnie płacić. Pierwszym priorytetem będzie zapewnienie, aby nikomu nie odmówiono leczenia w nagłej sytuacji lub w przypadku ratowania życia. Następnie trzeba będzie zgodnego wysiłku, aby opracować i wdrożyć zintegrowany pakiet, który będzie łączył reformę w przepisach i reformę wynagrodzeń z efektywnym monitorowaniem i karami, jednocześnie podnosząc etykę zawodową i standardy opieki zdrowotnej. Niektórzy z lekarzy są oskarżeni o dostarczanie fałszywych zaświadczeń o niezdolności do pracy oraz dotyczących zasiłków chorobowych. Taka praktyka powoduje, zdaniem Banku, marnotrawstwo środków publicznych na wypłatę zasiłków pieniężnych. Problem ten należy zwalczać poprzez połączenie regulacji prawnych, monitorowanie, kontrole środowiska lekarskiego i etykę zawodową²⁵⁶.

W ramach reformy władze lokalne uzyskały majątek o znacznej wartości. Choć niektóre z nich dokładają starań w zakresie dobrego zarządzania majątkiem oraz kontroli wydatków, wciąż istnieje ryzyko zaistnienia nadużyć, szczególnie w takich dziedzinach, jak zarządzanie finansami i zamówienia publiczne. Bank konstatuje w swoim raporcie, że wielu z dyrektorów szpitali jest przyzwyczajonych do tworzenia zaległości płatniczych, co zwiększa ryzyko finansowe. Długi wysokości 7 mld zł anulowano 1 stycznia 1999 roku, aby umożliwić start reformy „na czysto” i zapobiegać powstawaniu wtórnego rynku w obrocie długami, co mogłoby przenieść majątek społeczny w prywatne ręce w nieuregulowany sposób. Istnieje obawa, stwierdza Bank, że anulowanie poprzednich długów może doprowadzić do rozluźnienia w zarządzaniu finansami. Ryzyko to mogłoby zostać zminimalizowane poprzez silniejszą dyscyplinę finansów publicznych. Zarówno przestrzeganie ogólnych limitów wydatków, jak również silniejsza dyscyplina budżetowa w szpitalach będą musiały zwiększyć wydajność przy kupowaniu sprzętu oraz przy przeznaczaniu środków finansowych na różne rodzaje leczenia i długość pobytu w szpitalu²⁵⁷.

Służby celne w wielu krajach są podatne na korupcję i powiązania z przestępczością zorganizowaną, w tym sensie Polska nie jest żadnym wyjątkiem. Podatność ta jest wzmocniona usytuowaniem Polski na ważnych szlakach handlowych i tranzytowych. Istnieje pewna hierarchia skorumpowanych transakcji, od „czystej roboty”, czyli łapówek do wysokości około 200 zł, umożliwiających komuś przeskoczyć kolejkę, do „czarnej roboty”, czyli poważnych działań, takim jak przemykanie oka na sfałszowane dokumenty lub faktury, bądź też współudziału w przemyśle nielegalnych i niebezpiecznych towarów lub osób. Korupcję potęgują, w ocenie Banku, niskie płace służb w porównaniu z wysokimi stawkami możliwymi do uzyskania, jak również presja społeczna i środowiskowa w małych wspólnotach lokalnych na granicy, gdzie wiele osób odnosi korzyści z przepływu łapówek. Istnieje potrzeba ujednolicenia polityki i praktyk administracyjnych, jak również systemu informatycznego pomiędzy urzędami celnymi, wprowadzenia scentralizowanego systemu nadzoru.

²⁵⁶ Tamże

²⁵⁷ Tamże

System deklaracji i ujawniania stanu majątkowego musi być wdrażany bardziej skutecznie. Zdaniem Banku, wyzwaniem będzie również zmiana nastawienia celników, spośród których wielu zostało wyszkolonych w poprzednim systemie. Władze celne obecnie rekrutują młodych, zdolnych absolwentów, ale trudno jest ich zatrzymać z uwagi na niski poziom płac²⁵⁸.

Wyzwania stojące przed administracją podatkową są typowe dla kraju będącego w okresie transformacji, który musi przejść od systemu opartego na gospodarce scentralizowanej i małej liczbie wielkich przedsiębiorstw - podatników do gospodarki zdecentralizowanej, rosnącego sektora prywatnego i wielu podatników indywidualnych. Trudności są spotęgowane szeroko rozpowszechnionym stosowaniem transakcji gotówkowych, łącznie z wypłatą wynagrodzeń w gotówce, ułatwiających unikanie płacenia składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatku od dochodów osobistych. „Pranie brudnych pieniędzy” pozostaje problemem, a zyski z przestępczości zorganizowanej przechodzą przez branże, które trudno monitorować, takie jak restauracje, bary czy sektory związane z rozrywką. Tymczasem, w ocenie Banku, władze podatkowe koncentrują się raczej na wielkich płatnikach niż na wzmacnianiu sieci podatkowej w całej gospodarce. Bank Światowy przytacza w swoim raporcie ocenę NIK, która stwierdziła, iż legislacja podatkowa jest niestabilna i nieprecyzyjna²⁵⁹.

Według Banku najważniejszymi źródłami korupcji w systemie podatkowym jest szeroki system uznaniowych zwolnień (choć ich liczba jest teraz zmniejszana) oraz podobnie uznaniowo stosowane prawo do anulowania zaległości podatkowych dla wybranych podatników. Według pozyskanych przez Bank Światowy informacji, korupcja w administracji podatkowej jest większa w małych miastach, gdzie skuteczny nadzór i kontrola ze strony centrali jest trudniejsza, szczególnie przy braku w pełni zautomatyzowanego systemu informatycznego, czy też w pełni skodyfikowanego wyjaśnienia zobowiązań podatkowych dostępnego dla wszystkich podatników²⁶⁰.

Sfera zamówień publicznych udzielanych przez administrację samorządową jest oceniana w Polsce jako skorumpowana. Nadużycia przejawiają się, według Banku Światowego, m.in. w taki sposób, iż stawki żądanych łapówek wyraża się jako procent od wartości kontraktu zawartego z wybranym oferentem. Kontrakty zleca się spółkom należącym do rodzin radnych, członków komisji, wszystkie składające w danym przetargu ofertę spółki mają tego samego właściciela lub ten sam adres, lub podają adresy fikcyjne. Szczególnym polem nadużyć, konstatuje Bank, okazują się procesy przetargowe dotyczące inwestycji budowlanych, przykładowo budowy mostów lub budynków biurowych. Kolejnym rodzajem kosztów korupcji są te

²⁵⁸ Tamże

²⁵⁹ Tamże

²⁶⁰ Tamże

związane z poważnymi opóźnieniami w realizacji inwestycji²⁶¹. Korupcja w dziedzinie zamówień publicznych, niezależnie od tego czy występuje na etapie procedury przetargowej, czy już realizacji kontraktu, może wpływać na niską jakość robót budowlanych i nieprzestrzeganie norm bezpieczeństwa. Zagrożenie w dziedzinie bezpieczeństwa, konkluduje Bank, pogłębia się tam, gdzie korupcja sięga także nadzoru budowlanego²⁶².

W ocenie Banku Światowego nieprawidłowa realizacja zamówień publicznych przy wielkich kontraktach rządowych, gdzie ceny umowne częstokroć przekraczają ceny rynkowe dwu lub trzykrotnie, kosztuje państwo miliony złotych. Szczególnie poważnymi przykładami takiego zjawiska, zarówno na etapie procesu przetargowego, jak i w trakcie realizacji kontraktu są wielkie kontrakty na dostawę systemów informatycznych (np. dla ZUS, Głównego Urzędu Cei, Urzędów Skarbowych - Poltax, Poczty), oraz projekty budowy dróg i inne kontrakty budowlane (około 70 proc. zamówień publicznych dotyczy robót budowlanych). W ocenie Banku niektóre z opisanych tu problemów zaistniały z przyczyn powodowanych niekompetencją, jednak w większości źródeł nieprawidłowości należy upatrywać w korupcji. Zaskakujące byłoby, zdaniem Banku, stwierdzenie niekompetencji jako istotnego problemu w Polsce. W wyniku toczącej się od ponad dziesięciu lat transformacji zdobyto doświadczenia w zakresie zachodnich praktyk realizacji zamówień publicznych, a fachowa wiedza z dziedziny sporządzania dokumentacji kontraktowej i oceny ofert przetargowych funkcjonuje o wiele dłużej. Rodzi się pytanie, dlaczego wiedza nie zawsze jest wykorzystywana. Według Banku, jeszcze przed ogłoszeniem przetargu mogą zaistnieć poważne nadużycia. Możliwe jest wręczanie łapówek w celu zapewnienia wcześniejszego dostępu do informacji na temat wymagań technicznych oraz przyjętego systemu punktacji. Możliwe jest opracowanie warunków przetargu w taki sposób, by faworyzować jednego konkretnego oferenta, warunki mogą ulegać zmianie już w trakcie procesu przetargowego. Także niskiej jakości dokumentacja przetargowa i nieprzejrzyste praktyki oceny ofert mogą być źródłem nadużyć w dziedzinie zamówień publicznych. Charakterystyka firmy (m.in. jej sytuacja finansowa), z której powinno się korzystać przy decyzji wstępnej kwalifikacji (dopuszczenia lub wyłączenia) do procesu przetargowego, jest, zdaniem Banku, wykorzystywana jako element oceny oferty. Czynniki te podlega przy tym manipulacji na liczne sposoby, celem faworyzowania z góry ustalonego zwycięzcy. Przykładowo, przyjmuje się, że zwycięski oferent powinien osiągać rentowność na poziomie dokładnie 12 procent. Nie wiadomo jednak, dlaczego zastosowano takie kryterium, czemu poza faworyzowaniem z góry upatrzonego oferenta ma to kryterium służyć²⁶³.

²⁶¹ Przykładowo, przypadek dostawy systemu obsługi biletów dla warszawskiego systemu komunikacji miejskiej. Oferty otwarto w roku 1994; zamówienia udzielono ostatecznie w roku 1999, The World Bank (1999), Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycje przeciwdziałania zjawisku, Warszawa

²⁶² Tamże

²⁶³ Tamże

Istnienie pozabudżetowych i specjalnych funduszy oznacza według Banku, iż wielka część budżetu pozostaje poza skuteczną kontrolą realizowaną przez parlament lub Ministerstwo Finansów. Kwoty wydatków i przychodów nie odzwierciedlają w pełni ich sytuacji finansowej, jako że szereg funduszy także zajmuje się działaniami kredytowymi. Fundusze, które przeznaczone są na konkretne cele lub związane z nimi, zmniejszają, w ocenie Banku, swobodę rządu w przydzielaniu środków finansowych w związku ze zmieniającymi się priorytetami, ograniczając efektywną alokację wydatków oraz utrudniają zachowanie dyscypliny finansowej. Wydatki podatkowe są znaczące, a marnotrawstwo publicznych środków poprzez nieprawidłową realizację zamówień publicznych²⁶⁴ oraz inne nadużycia jest, zdaniem Banku, ogromne. W niektórych przypadkach fundusze udzielały kredytów dla celów daleko wykraczających poza ich uprawnienia. W tym kontekście jest zrozumiałe, że szereg respondentów Banku Światowego zwracało uwagę na istnienie „państw w państwie” czyli agencji sektora publicznego, które sprawują kontrolę nad znacznymi środkami finansowymi, a w niektórych przypadkach także pożyczają je, posiadają powiązania z sektorem prywatnym oraz partiami politycznymi, a ich działalność nie zawsze jest przejrzysta. Z tychże agencji, najczęściej wymienianymi były Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, agencje rolnicze, Agencja Restrukturyzacji Górnictwa oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PERON). W swoim raporcie Bank Światowy stwierdza, iż wokół agencji dysponujących funduszami pozabudżetowymi tworzone są spółki, we władzach których zasiadają urzędnicy macierzystego ministerstwa lub osoby z nimi związane, wyciągając bezpośrednie korzyści z działalności tychże, wliczając w to zawierane kontrakty. Istnieje zatem oczywisty konflikt interesów oraz nadużycie w gospodarowaniu środkami publicznymi. Te oraz inne formy niewłaściwych praktyk wskazują także na niewłaściwy nadzór macierzystego ministerstwa, jak również nieodpowiednie monitorowanie i kontrolę finansową. Według Banku Światowego istnieje potrzeba poddania tych agencji kontroli, odnośnie realizowanej przez nie polityki oraz wprowadzenia szczegółowych sprawozdań finansowych i bardziej skutecznego monitorowania. Wszystkie przychody i wydatki agencji i funduszy pozabudżetowych powinny zostać zintegrowane w ujednoliconym budżecie²⁶⁵.

W marcu 2000 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła Sejmowi, a także opinii publicznej, obszerne opracowanie, zatytułowane *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*²⁶⁶. Opierając się na wynikach licznych kontroli przeprowadzonych w latach 1995-2000, wskazano najważniejsze obszary zagrożenia korupcją w funkcjonowaniu instytucji publicznych, oraz mechanizmy, które stwarzają warunki sprzyjające korupcji. Przedstawiono tam również wnioski, które zdaniem NIK powinny być zrealizowane, w celu zmniejszenia potencjalnych

²⁶⁴ Tamże.

²⁶⁵ Tamże

²⁶⁶ Najwyższa Izba Kontroli (2001), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000*, Warszawa, s. 1-54.

obszarów możliwej korupcji oraz eliminowania mechanizmów korupcjogennych. Analizę oparto na założeniu, że zwalczanie korupcji polegać musi nie tylko na ściganiu karnym sprawców poszczególnych przestępstw o charakterze korupcyjnym, ale również na rozpoznawaniu i usuwaniu w działalności instytucji publicznych tych wszystkich nieprawidłowości, które sprawiają, że korupcja znajduje podatny grunt dla swego rozwoju. Są to niekiedy błędy i luki w przepisach prawnych, czasem luki w prawie, są to również błędy w organizacji instytucji państwowych oraz w stosowanych przez nie procedurach podejmowania decyzji²⁶⁷.

Do podstawowych obszarów zagrożenia korupcją NIK zaliczyła: (1) prywatyzację – z uwagi na nieokreślanie celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych, brak weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku oraz zbyt słaby nadzór nad wyborem oraz postępowaniem firm doradczych; (2) gospodarowanie majątkiem publicznym – z powodu słabości nadzoru właścicielskiego nad tym majątkiem i wskutek dopuszczenia do dowolnego, pozbawionego niezbędnej kontroli inwestowania tego majątku w przedsięwzięcia wspólne z kapitałem prywatnym; (3) finansowanie badań naukowych – z powodu braku należytej kontroli nad zlecaniem badań naukowych finansowanych ze środków publicznych. Podobnie jak Bank Światowy, Najwyższa Izba Kontroli do obszarów zagrożenia korupcją zaliczyła także: (4) działalność funduszy celowych i agencji – ze względu na istniejące możliwości nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami publicznymi, przy braku dostatecznych mechanizmów kontroli, a także z uwagi na występującą skłonność do dysponowania środkami publicznymi według niejasnych, nieprzejrzystych kryteriów; (5) udzielanie zamówień publicznych – w związku z utrzymującym się zjawiskiem naruszania, czy wręcz niestosowania ustawy o zamówieniach publicznych, zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego; (6) ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji – z uwagi na nieprzejrzystość procedur ich ustanawiania i udzielania, nieprzestrzeganie równych dla wszystkich zainteresowanych warunków dostępu do kontyngentów i koncesji; (7) działalność administracji skarbowej – głównie ze względu na szeroki zakres udzielania różnorodnych ulg podatkowych, stosowanych przy znacznym zakresie dowolności; (8) działalność służb celnych – w związku z nieprawidłowym, sprzyjającym korupcji systemem przeprowadzania odpraw celnych; (9) działalność organów nadzoru i inspekcji – z uwagi na ich organizacyjną słabość oraz zdarzające się przypadki prowadzenia przez pracowników tych służb na własny rachunek działalności podlegającej ich nadzorowi; (10) działalność policji, w szczególności z uwagi na występowanie zjawiska sponsorowania policji, a także ze względu na znaczne nieprawidłowości związane z wykonywaniem kontroli pojazdów na drogach²⁶⁸.

Na podstawie wyników kontroli z okresu poprzednich 5 lat, wskazano też najważniejsze mechanizmy korupcjogenne, występujące w działalności instytucji publicznych i publicznych podmiotów gospodarczych, a mianowicie: (1) nadmiar

²⁶⁷ Tamże

²⁶⁸ Tamże

kompetencji w ręku jednego urzędnika – zwłaszcza niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji zasady „wielu oczu”, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa; (2) dowolność w podejmowaniu decyzji – głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według określonych reguł, ale według własnego „wizjonu”; (3) lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości – polegające na częstym odstępowaniu od wymaganego obowiązku składania sprawozdań, braku uzasadnienia podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest sprawowanie bieżącej kontroli procedur decyzyjnych; (4) słabość kontroli wewnętrznej – wynikająca ze złej organizacji i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz ich głównie doraźnego, a nie planowego działania. Jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje nieujawnianie wielu decyzji wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego; (5) nierówność w dostępie do informacji – wyrażająca się głównie w tym, że informacje na temat możliwości korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób udostępniane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym, uzyskują je jedynie wybrane podmioty, które mają własne metody dotarcia do tych informacji; (6) brak odpowiedzialności osobistej – polegający między innymi na tym, że w regulaminach i statutach oraz innych przepisach wewnętrznych instytucji publicznych nie zawsze precyzyjnie określona jest odpowiedzialność za poszczególne zadania. Ponadto, wskutek nadużywanego formuły kolegialnego podejmowania decyzji występuje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia; (7) brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych – wyrażający się przede wszystkim w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnej formule praktycznie pozbawiona jest realnych instrumentów egzekwowania jej przepisów, a nade wszystko brakuje w niej realnych instrumentów weryfikacji oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych²⁶⁹.

Przyjrzyjmy się bliżej niektórym z wyżej wymienionych mechanizmów korupcyjnych. NIK zauważa, iż nadmierna koncentracja kompetencji w ręku jednej osoby i dopuszczenie do jednoosobowego podejmowania decyzji w sprawach o dużym znaczeniu, na przykład zawieranie wielomilionowych kontraktów, to zjawisko występujące w polskim życiu publicznym. Kontrola finansowania PKP wykazała, iż Prezes PKP, bez wiedzy pozostałych członków zarządu, a także bez akceptacji Rady PKP podejmował decyzje o zawieraniu dużych kontraktów, o gwarantowaniu weksli czy o zaciąganiu wysokich kredytów bankowych. Jednoosobowo, przez dyrektorów oddziałów terenowych, zawierane też były niekorzystne transakcje Poczty Polskiej. Podobny mechanizm ujawniono również w przypadku niektórych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwłaszcza zaś funduszu łódzkiego,

²⁶⁹ Tamże

którego prezes jednoosobowo podejmował decyzje dotyczące ryzykownych operacji gospodarczych. W dalszym ciągu utrzymuje się niekorzystne i sprzyjające korupcji koncentrowanie czynności celnych w ręku jednego funkcjonariusza, sprzeczne z postulowaną antykorupcyjną zasadą „wielu oczu”²⁷⁰.

Według NIK, cechą charakterystyczną wielu procedur decyzyjnych w administracji publicznej pozostaje nadal korupcjogenna zasada „mogę, ale nie muszę”, a więc rozstrzyganie spraw nie według jasno określonych kryteriów, lecz według „widzimi się” urzędnika. Można dostrzec ten mechanizm na przykład w dysponowaniu środkami budżetowymi, a także funduszy celowych. Od woli urzędnika Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, nie limitowanej praktycznie żadnymi parametrami, zależało, które ze stowarzyszeń otrzyma przydział środków i w jakiej wysokości. Dowolny charakter miało dysponowanie środkami funduszy ochrony środowiska. Niemal całkowita dowolność panuje w dziedzinie zawierania kontraktów przez państwowe podmioty gospodarcze (PKP, Poczta Polska, FS Holding). Kierownicy państwowych podmiotów gospodarczych, nieskrępowani ustawą o zamówieniach publicznych, czują się zwolnieni z obowiązku trzymania się określonych procedur wyboru kontrahenta, wobec czego zawierają umowy z kim chcą i na jakich chcą warunkach. Jest to sytuacja w najwyższym stopniu korupcjogenna²⁷¹.

W ocenie NIK istnieje duży zakres dowolności w toku działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych. Dowolność ta przejawia się przy nieuzasadnionych opóźnieniach, przerwach w podejmowaniu kolejnych czynności, a nawet wstrzymaniu postępowania egzekucyjnego i dopuszczeniu do przedawnienia zobowiązań podatkowych. Wobec jednego podatnika postępowanie podejmowane jest niemal natychmiast, a wobec drugiego – z niewytłumaczalnie dużą zwłoką. W takich okolicznościach dość łatwo można wykorzystywać funkcję publiczną dla czerpania prywatnych korzyści. Kontrole NIK wykazały również mechanizm lekceważenia dokumentacji i sprawozdawczości. Mechanizm ten ujawniony został na przykład w kontroli prywatyzacji mienia komunalnego, gdzie dość powszechnie lekceważone były obowiązki sprawozdawcze jednostek samorządu terytorialnego wobec wojewodów oraz wojewodów wobec ministra skarbu państwa. Brak sprawozdań z przebiegu tej prywatyzacji niewątpliwie sprzyjał ukrywaniu nieprawidłowości, a zatem sprzyjał korupcji. Lekceważone też były wymogi dokumentacyjne w zakresie dotacji przyznawanych dla stowarzyszeń sportów obronnych, przez długi czas tolerowano nierozliczanie się stowarzyszeń z pobranych dotacji. Szczególnie niepokojące było zjawisko nierzetelnego dokumentowania przez policję zawiadomień o przestępstwie, zastępowanie oficjalnych dokumentów notatkami, nieprowadzenie na bieżąco wymaganych ewidencji. Te nieprawidłowości mogły w oczywisty sposób sprzyjać korupcji, gdyż na przykład pozwalały łatwo ukryć fakt

²⁷⁰ Tamże

²⁷¹ Tamże

niezareagowania na jakieś zgłoszenie czy inne niewłaściwe zachowania policjantów²⁷².

Wspomniane wyżej nieprawidłowości w dokumentowaniu zawiadomień o przestępstwie były możliwe wskutek niedostatecznej kontroli wewnętrznej, która nie ujawniała i nie eliminowała na bieżąco tego rodzaju przypadków. Bardzo poważne nadużycia finansowe w PKP były możliwe wskutek braku odpowiednich działań nadzorczych i kontrolnych ministra transportu, którego interwencje ograniczały się do inspirowania kolejnych restrukturyzacji, natomiast nie obejmowały praktycznie żadnego wglądu w operacje gospodarcze PKP. We wspomnianej już kontroli dotacji dla stowarzyszeń sportów obronnych ujawniony został brak jakichkolwiek kontroli sprawdzających rzeczywiste wykonanie dotowanych zadań, a poprzestawano na powierzchownym badaniu dokumentacji. Tego rodzaju braki systemowej kontroli niewątpliwie sprzyjały korupcji. Szczególnie rażącym zjawiskiem jest przekazywanie bardzo poważnych w skutkach i wymagających udokumentowania decyzji drogą telefoniczną. Miało to miejsce w kilku przypadkach, a mianowicie: z Głównego Inspektoratu Roślin wydano telefonicznie dyspozycję dotyczącą sprzecznego z prawem zezwolenia na wwóz do Polski znacznej ilości drewna nieokorowanego; dowództwo wojsk lotniczych telefonicznie zleciło zakup kurtek skórzanych u wskazanego dostawcy²⁷³.

Nierówność w dostępie do informacji stanowi szczególnie groźny mechanizm korupcjogenny, gdyż powoduje i utrwała system protekcji i rozmaitych „dojść” w załatwianiu spraw urzędowych. Wyniki kolejnych kontroli NIK wskazują na zjawisko nierównego dostępu do informacji o możliwości uzyskania niektórych rozstrzygnięć. Informacje o możliwych do uzyskania dotacjach nie były formalnie ogłaszane, lecz wiadomości o nich rozchodziły się poufnie. Ten mechanizm nie tylko preferował wybranych i zaufanych, ale również nie dawał szans potencjalnie lepszym wykonawcom zleczanych zadań, którzy jednak nie mogli się podjąć ich wykonania, bo nie wiedzieli o możliwości ubiegania się o dotacje²⁷⁴. Brak odpowiedzialności osobistej to kolejny mechanizm korupcjogenny, rozpoznany w świetle wyników kontroli. Zaliczyć tu jednak można ustalone w kontroli przestrzegania ustawy antykorupcyjnej, zjawisko tolerowania i niewyciągania konsekwencji służbowych wobec urzędników naruszających przepisy tej ustawy, między innymi nie składających w terminie wymaganych oświadczeń majątkowych. W stosunku do osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości określone w informacjach o wynikach poszczególnych kontroli powinny być wyciągane konsekwencje. Izba po zakończeniu większości kontroli, o których była mowa wyżej, skierowała zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania i toczą się stosowne postępowania. Mechanizm ten zaznaczył się również przy kontroli PKP. Ustalenia kontroli wewnętrznej uzasadniały

²⁷² Tamże

²⁷³ Tamże

²⁷⁴ Tamże

sformułowanie wniosku o egzekwowanie odpowiedzialności personalnej wobec osób podejmujących niekorzystne decyzje, skutkujące powstaniem zobowiązań przedsiębiorstwa wobec innych podmiotów gospodarczych²⁷⁵.

W marcu 2002 roku powołany przez inicjatywę Grupy Państw przeciwko Korupcji GRECO²⁷⁶ Zespół Oceniający (GRECO Evaluation Team – dalej zwany GET) opracował raport zawierający ocenę podejmowanych przez władze polskie działań antykorupcyjnych. Raport przedstawia m.in. polską politykę antykorupcyjną, udział poszczególnych instytucji i organów w zwalczaniu korupcji. Raport został przyjęty przez GRECO na ósmym posiedzeniu plenarnym w Strasbourgu²⁷⁷. Według ww. raportu Polska nie posiada planu strategicznego zwalczania korupcji, zaś współpraca pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w zwalczanie korupcji jest niedostateczna. Nie istnieje centralny krajowy organ koordynujący działania antykorupcyjne. W ocenie GET, utworzenie Krajowej Rady Konsultacyjnej lub innego podobnego ciała lub wyznaczenie istniejącej instytucji, która grupowałaby kierownictwo zainteresowanych organów publicznych, umożliwiłoby koordynację działalności wszystkich jednostek zaangażowanych w walkę z korupcją²⁷⁸.

GET zauważył, iż powodzeniu w walce z korupcją sprzyja proces uświadamiania społeczeństwa o zagrożeniach związanych ze zjawiskiem korupcji, w szczególności wysokich kosztach społecznych. Władze publiczne powinny podejmować wysiłki na rzecz wzmacniania współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz środkami masowego przekazu. Proces budowy świadomego społeczeństwa powinien oczywiście obejmować także służby publiczne. GET zalecił polskim władzom opracowanie i wdrożenie kompleksowego programu specjalistycznego szkolenia dla sędziów oraz prokuratorów zajmujących się sprawami korupcyjnymi. GET wyraził przekonanie, że standardy etyczne dla różnych kategorii urzędników służby cywilnej stanowią ważny element skutecznej polityki antykorupcyjnej Państwa. Dlatego też wskazał, na potrzebę opracowania takich kodeksów dla pracowników pełniących służbę w różnych organach administracji państwowej²⁷⁹.

Oprócz szkoleń podnoszących wiedzę i umiejętności służb zajmujących się zwalczaniem korupcji, służby te powinny dysponować odpowiednią paletą narzędzi i rozwiązań organizacyjnych służących detekcji zjawiska korupcji. Tymczasem GET odnotował, że w Polsce nie istnieje centralna baza danych wywiadowczych zdolna do przetwarzania informacji dotyczących przypadków korupcji. Stworzenie centralnej bazy danych z dochodzeń i śledztw mogłaby stanowić dla organów ścigania wyjątkowo pożyteczne narzędzie do kompleksowego podejścia do walki z korupcją²⁸⁰.

²⁷⁵ Tamże; Najwyższa Izba Kontroli (2004), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*, Warszawa

²⁷⁶ Przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w 1996 roku Program Działań przeciw Korupcji przewidywał m.in. utworzenie inicjatywy o nazwie - Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO)

²⁷⁷ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 66-81

²⁷⁸ Tamże

²⁷⁹ Tamże

²⁸⁰ Tamże

GET odnotował, iż władze polskie są w pełni świadome zagrożeń korupcją w administracji celnej. Podejmowane są działania w celu zmniejszenia ryzyka korupcji w tej administracji. Przyjęto kodeks etyczny, dokonano przesunięcia celników w inne miejsce co trzy lata, zachęty materialne dla zmotywowania pracowników. GET zauważył, że warto byłoby rozważyć objęcie takimi działaniami innych kategorii urzędników publicznych²⁸¹.

Podobnie jak Bank Światowy i Najwyższa Izba Kontroli GET zwrócił uwagę na zamówienia publiczne jako obszar zagrożony korupcją. Według GET kontrola nad prawidłowością udzielania zamówień publicznych sprawowana przez Urząd Zamówień Publicznych jest niewielka. W 2002 roku kontrolą objęto 670 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego spośród 35.794 postępowań ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych (2,3%). Dlatego też GET zalecił zwiększenie środków ludzkich oraz materiałowych przydzielonych Urzędowi Zamówień Publicznych w celu umożliwienia mu sprawowania ścisłej kontroli nad procedurami zamówień publicznych²⁸².

W ocenie GET utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez naczelny organ kontroli traktowane jest jako zwykłe wykroczenie, podczas gdy odmowa takiego dostępu funkcjonariuszowi Agencji posiadającej uprawnienia porównywalne do NIK, stanowi przestępstwo karane na podstawie polskiego prawa karnego. Dlatego też GET zalecił, aby utrudnianie pracy kontrolerom NIK również stanowiło przestępstwo kryminalne, tak samo jak utrudnianie pracy funkcjonariuszom Agencji posiadających porównywalne uprawnienia. GET zwrócił uwagę na potrzebę rozwoju działalności inspektorów finansowych kontrolujących administrację publiczną oraz przedsiębiorstwa państwowe. Ustalenia z takich kontroli powinny być publikowane, tak dalece, jak to jest możliwe, co jest zbieżne z postulatem transparentności życia publicznego. W ocenie GET gospodarka jest objęta licznymi regulacjami, co może sprzyjać korupcji. Należy podjąć działania w kierunku stopniowego zmniejszania zakresu uznaniowości urzędników administracyjnych, zwiększenia przejrzystości procedur oraz zniesienia tam, gdzie jest to możliwe regulacji w gospodarce²⁸³.

W kolejnych latach (jak podano wcześniej w tej monografii) zagrożenie korupcją polskiego życia publicznego nie zmalało. Według badań Transparency International, choć Europa Zachodnia (Unia Europejska) może poszczycić się znaczącymi sukcesami w walce z korupcją, to wciąż pozostaje wiele obszarów wymagających większego i bardziej efektywnego zaangażowania. Eksperci twierdzą nawet, że Europa mierzy się z kryzysem demokracji, czego świadectwem jest wzrost tendencji populistycznych i spadek zaufania społecznego do instytucji demokratycznych. Jako problem wskazano również niską skuteczność ochrony sygnalistów, niewystarczający poziom jawności życia publicznego oraz niepokojące przykłady podważania

²⁸¹ Tamże

²⁸² Tamże

²⁸³ Tamże

wolności prasy. W 2018 r. niższe wyniki w Indeksie CPI uzyskały wszystkie państwa sąsiadujące z Polską, z wyjątkiem Niemiec (11. miejsce, 80 punktów). Czechy i Litwa zajęły ex aequo 38. miejsce, otrzymując po 59 punktów, Słowacja zajęła 57. pozycję z 50 punktami. Na dalszych miejscach znalazły się państwa Europy Wschodniej: Białoruś (70. miejsce, 44 punkty), Ukraina (120. miejsce, 32 punkty) i Rosja (138. miejsce, 28 punktów). Gorsze wyniki uzyskały także inne państwa regionu: Hiszpania i Łotwa (ex aequo 41. miejsce, 58 punktów), Włochy (53. miejsce, 52 punkty), Węgry (64. miejsce, 46 punktów), Rumunia (61. miejsce, 47 punktów) czy Bułgaria (77. miejsce, 42 punkty)²⁸⁴. W 2019 r. CPI Polski pogorszyło się i wyniosło 58 punktów.

W przywołanym wyżej raporcie wskazano na problem słabej ochrony sygnalistów. Zagadnieniu temu poświęcone było także opracowanie przygotowane w 2016 r. przez Fundację im. Stefana Batorego pt. „Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych”. Zwrócono uwagę na zdecydowanie osłabioną pozycję sygnalistów w sporach z pracodawcami, co jest skutkiem braku stosownych uregulowań prawnych w polskim ustawodawstwie, chroniących te osoby przed dyskryminacją lub wręcz mobbingiem. Rekomendują, aby ochrona sygnalistów obejmowała anonimizowanie ich danych osobowych, precyzowała główne uprawnienia sygnalistów w miejscach pracy. Wskazano, że w Polsce pojęcie „sygnalisty” może kojarzyć się z dawnym „donosicielem” bądź „kapusiem” i dlatego może budzić niechęć i odrazę²⁸⁵.

Badania własne wykazały, iż tzw. instytucja sygnalisty może być wykorzystywana do rozprawienia się z niechcianym przez pracowników dyrektorem. Postawione jej lub jemu zarzuty będą wymagały wyjaśnienia i mogą doprowadzić do zawieszenia „podejrzanej” osoby w wykonywaniu funkcji dyrektora. I cóż z tego, że postępowanie wyjaśniające ostatecznie nie wykaże nieprawidłowości w działalności dyrektora, skoro zostanie odsunięty a następnie wyeliminowany z życia zawodowego. Taki przypadek miał miejsce w jednym z kluczowych polskich organów, a tzw. „sygnaliści” pozostali bezkarni, choć postępowanie dyscyplinarne wykazało, iż bezzasadnie pomawiali swojego dyrektora.

Projektem Fundacji im. Stefana Batorego, który w założeniu ma służyć eliminowaniu korupcji z życia publicznego wydaje się być tzw. „Barometr Ryzyka Nadużyć w Zamówieniach Publicznych” (powstał we współpracy Fundacji im. Stefana Batorego i serwisu Zamówienia 2.0. przy współpracy z węgierskim think-tankiem Government Transparency Institute). Według opisu znajdującego się na stronie Barometru Ryzyka Nadużyć ów barometr pozwala na analizę ryzyka nadużyć i korupcji na rynku zamówień publicznych. Barometr jest indeksem zbudowanym z kilku wskaźników (czerwonych flag) sygnalizujących, że w konkretnym postępowaniu o zamówienie,

²⁸⁴ Antykorupcja, *Indeks Percepcji Korupcji 2018*, dostępne na stronie: <http://antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/13083,Indeks-Percepcji-Korupcji-2018.html> [dostęp: 20.02.2019].

²⁸⁵ Antykorupcja, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/raporty-sytuacyjne/12440,Sygnalisci-w-Polsce-okiem-pracodawcow-i-zwiazkow-zawodowych.html [dostęp: 21.02.2019].

od chwili ogłoszenia, aż po decyzję o udzieleniu zamówienia mamy do czynienia z ryzykiem wystąpienia nadużycia. Z opisu tego instrumentu wynika, że do kategorii czerwonej flagi (innymi słowy symptomu wskazującego na możliwość zaistnienia korupcji) zaliczono m.in. udzielenie zamówienia w innym trybie niż przetarg nieograniczony²⁸⁶.

Wydaje się, że przyjęcie założenia, że udzielenie zamówienia publicznego w innym trybie niż przetarg nieograniczony generuje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest zbytnim uproszczeniem. Nie tryb udzielenie zamówienia a sposób postępowania w ramach określonego trybu generuje większe lub mniejsze ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Należy przypomnieć, iż ustawodawca w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸⁷ (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.) dopuścił różne tryby udzielania zamówień, a zatem nie tylko przetarg nieograniczony, ale również kierując się wymogami prakseologicznymi procesu udzielenie zamówienia także przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, partnerstwo innowacyjne, czy licytację elektroniczną. Trudno bez zastrzeżeń przyjąć również konstatację, że zbyt długie opisy przedmiotu zamówienia utrudniają udział w przetargach i są „sygnałem ostrzegawczym” podobnie jak zbyt długie opisy kryteriów kwalifikowalności. Po pierwsze, nie w pełni zrozumiałe jest pojęcie „zbyt długie”. Po drugie, tzw. długość opisu zależy od złożoności przedsięwzięcia.

W opisie „czerwonych flag” w barometrze ryzyka nadużyć w zamówieniach publicznych stwierdzono również, że: „zbyt wysokie wadwa mogą być instrumentem, który zamawiający wykorzystują, żeby ograniczyć konkurencję i zniechęcić określonych wykonawców do udziału w przetargach”²⁸⁸. Taka konstatacja jest kompletnie niezrozumiała w świetle przepisów prawa. Stosownie do postanowień art. 45 ust. 1 przywołanej wcześniej ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający jest zobligowany do żądania od wykonawców wniesienia wadium, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp). Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, zamawiający może żądać od wykonawców wniesienia wadium (art. 45 ust. 2 Pzp). Kwota wadium określona przepisami prawa. Zgodnie z art. 45 ust. 4 Pzp kwota ta nie może być większa niż 3% wartości zamówienia. Trudno zatem czynić zarzut zamawiającemu, iż postępuje zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Kwestia wadium zdaniem autorów tej monografii ma natomiast znaczenie w przypadku prania pieniędzy. Może być ono wykorzystywane po to, aby wprowadzać do obrotu środki finansowe pochodzące z przestępczej działalności. W taki

²⁸⁶ Barometr Ryzyka Nadużyć, *Barometr nadużyć w zamówieniach publicznych*, dostępne na stronie: <http://barometrryzyka.pl/projekt/> [dostęp: 21.02.2019].

²⁸⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

²⁸⁸ Barometr Ryzyka Nadużyć, *Barometr nadużyć w zamówieniach publicznych*, dostępne na stronie: <http://barometrryzyka.pl/projekt/> [dostęp: 21.02.2019].

przypadku przestępcy nie będą zainteresowani złożeniem najkorzystniejszej oferty. Przeciwnie, złożą najmniej korzystną po to, aby środki z rachunku zamawiającego wpłynęły na ich konta.

Za trafną konstatację należy natomiast uznać sformułowanie, że „pojawienie się tylko jednego oferenta w danym postępowaniu – tylko jedna oferta (zwłaszcza przy zastosowaniu trybów konkurencyjnych) jest oczywistym przejawem braku konkurencji, za którym mogą stać zaniedbania, nieprawidłowości lub korupcja”²⁸⁹.

Obszary życia publicznego zagrożone korupcją w ostatnich latach prezentuje m.in. tzw. strategia antykorupcyjna, czyli Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. Wynika z niego następujące obszary uznano za zagrożone przestępczością korupcyjną w największym stopniu²⁹⁰:

- Modernizacja i rozbudowa infrastruktury. Stwierdzono, że zagrożenia dotyczą przeprowadzania przetargów na budowę infrastruktury drogowej i towarzyszącej oraz kolejowej w oparciu o źle opracowaną lub celowo zmanipulowaną specyfikację istotnych warunków zamówienia, co może spowodować: faworyzowanie konkretnych dostawców, otrzymanie produktów, które nie będą spełniały wymagań lub też uniemożliwić w przyszłości realizację wyznaczonych celów przez instytucje państwowe.
- Informatyzacja administracji publicznej. Stwierdzono, że nieprawidłowości mogą dotyczyć stosowania przez zamawiających niejasnych kryteriów wyboru i sposobu wyłaniania firm, które mają zrealizować projekty informatyczne. Może dochodzić do dzielenia zamówienia publicznego, opisywania przedmiotu zamówienia za pomocą cech szczegółowych ograniczających konkurencyjność. Szczególne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości wynika przede wszystkim ze specyfiki dziedziny - są wymagane nie tylko znajomość przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz specjalistyczna wiedza z zakresu informatyki, lecz także biegłość w zagadnieniach, w których problematyka prawna łączy się z kwestiami technologicznymi. Nieprawidłowo skonstruowane przetargi w administracji publicznej sprzyjają tworzeniu zmów cenowych przez wykonawców. Niebagatelną rolę w tym obszarze odgrywa również transparentność działań firm doradczych, skupiających się głównie na pośrednictwie w uzyskiwaniu zamówień publicznych.
- Obronność - zagrożenia korupcją mogą dotyczyć głównie zamówień publicznych, co wynika z ograniczonej (ze względu na wymogi związane z obronnością państwa oraz ochroną informacji niejawnych) transparentności postępowań, znacznej wartości zamówień oraz ich wysoce

²⁸⁹ Tamże

²⁹⁰ W tej części opracowania przytoczono zapisy Uchwały Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. z 2018 r., poz. 12).

specjalistycznego charakteru. Istotnym problemem pozostają rozwiązania dotyczące planowania potrzeb, częstych zmian tych planów oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Nieprawidłowości mogą również dotyczyć parametrów kupowanego sprzętu i uzbrojenia, m.in. wydawania zgody na obniżanie wymogów, czynności związanych z odbiorem, testami, badaniami oraz kontrolą. Narażone na zagrożenia korupcyjne mogą być ustalenia dotyczące kryteriów ocen offsetowych i oceny wykonania umów offsetowych czy realizacje transferu technologii wojskowej do polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Korupcja może pojawić się także w kontekście niedozwolonego handlu informacjami strategicznymi albo wiązać się z brakiem zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub też kodów źródłowych produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym w Polsce i finansowanym z budżetu państwa. W przytoczonym Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji (RPRK) stwierdzono, że drugą płaszczyzną, obciążoną szczególnie wysokim ryzykiem wystąpienia zagrożenia korupcyjnego, jest polityka kadrowa. Zagrożenie to wynika ze specyfiki służby wojskowej żołnierzy zawodowych. Ta trafna konstatacja można być uzasadniona na przykład brakiem kontroli sądowno-administracyjnej nad decyzjami w sprawach wyznaczania, przenoszenia i zwalniania ze stanowisk służbowych oraz przenoszenia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji, mianowania na stopnie wojskowe, przenoszenia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej oraz kierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową. Twórcy zapisów zawartych w RPPK odnoszą się zatem to nadmiernych uprawnień dyskrecyjnych oraz potencjalnych korzyści sprawców korupcyjnego procederu.

- Ochrona zdrowia - w tym obszarze nieprawidłowości mogą być związane z: dystrybucją środków publicznych na kontraktację usług medycznych, refundację leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych; realizacją zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecaniem wykonywania usług medycznych podmiotom niepublicznym. Twórcy zapisów zawartych w RPPK wskazują na możliwość zawłaszczenia regulacji w obszarze ochrony zdrowia i polityki lekowej państwa, nielegalnym wpływem na procedurę rejestracji leków (uzyskiwanie określonych wskazań medycznych stosowania, wielkość dostępnego w sprzedaży opakowania). Niezwykle istotne w tym kontekście są również ryzyka związane z refundacją leków czy też ze sponsorowaniem lekarzy oraz organizacji zawodowych środowisk medycznych przez firmy farmaceutyczne. Zagrożenie korupcją i niegospodarnością występuje również na styku działalności lekarzy, aptekarzy i hurtowników. Może ono polegać na wykupywaniu - na podstawie fałszywych bądź bezpodstawnie wydanych

recept - leków z aptek, a następnie ich wywozie za granicę, co wiąże się z nieuzasadnionymi wydatkami na refundację, a tym samym stratami budżetu państwa. W założeniu RPPK zagrożenia dla interesu ekonomicznego Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagrożenia korupcyjne pojawiają się także w obszarze transplantologii. Brak instrumentów prawnych pozwalających na sprawowanie skutecznego nadzoru sprzyja rozwojowi nielegalnych transplantacji tkanek i organów.

- Energetyka - działalność korupcyjna w tym obszarze może wiązać się z lobbieniem prowadzonym niezgodnie z prawem, nielegalnymi działaniami dotyczącymi udzielania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie surowców (ropa, gaz ziemny, węgiel brunatny), wydawaniem decyzji o lokalizacji tworzonych farm wiatrowych oraz uzyskiwaniem od firm energetycznych zgody na przyłączenie farm do sieci energetycznej kraju, a także z możliwością wpływu na inwestycje przez organizacje ekologiczne. Ten niewątpliwie trafny zapis zawarty w RPPK należy uzupełnić o ryzyko korupcyjne związane z lobbowaniem bezzasadnych inwestycji w celu osiągnięcia korzyści politycznych, na przykład pozyskania lokalnych wyborców w zamian za lokowanie inwestycji energetycznych na danym obszarze.
- Ochrona środowiska - w tym obszarze, w ocenie RPPK, zagrożone korupcją są: koncesjonowanie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż (wpływ powiązań lokalnych władz i przedsiębiorców na jego przebieg), postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, sprzedaż zbędnych z punktu widzenia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe fragmentów lasów i innych nieruchomości oraz sprzedaż drewna prowadzona przez Lasy Państwowe.
- Gospodarowanie środkami unijnymi - jest to obszar obarczony szczególnym ryzykiem występowania zachowań korupcyjnych. Dotyczy praktycznie wszystkich sektorów gospodarki i życia publicznego, w tym w szczególności: szeroko pojmowanej administracji, systemów edukacji i wspierania zatrudnienia, rynku informatyzacji, rynku energetycznego, sektora transportu, otoczenia biznesowego (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw) itd. Cechuje go szeroki krąg beneficjentów: od instytucji państwowych poprzez podmioty gospodarcze po osoby fizyczne. Fakt, że obszar ten pozostaje w ścisłym związku z innymi obszarami, generuje zróżnicowane mechanizmy i zagrożenia korupcyjne.
- Zamówienia publiczne - to jeden z bardziej zagrożonych korupcją obszarów w sferze życia publicznego przede wszystkim dlatego, że obejmuje wszystkie jednostki sektora publicznego, które dokonują zakupu towarów i usług

oraz realizują inwestycje. Do najczęstszych przypadków zachowań sprzyjających korupcji należy: niestosowanie lub obchodzenie przepisów prawa zamówień publicznych, wadliwe przeprowadzanie procedury udzielania zamówień publicznych, brak sprecyzowanej koncepcji lub celu realizacji zamówienia publicznego, brak rzetelnego planowania zamówień publicznych, wadliwe sporządzanie dokumentów, niewłaściwe opracowywanie umów, nadużywanie trybów nieprzetargowych, manipulowanie przetargami, nierówny dostęp do informacji o zamówieniach publicznych, manipulowanie kryteriami dokonywania oceny ofert, niewłaściwe lub niedostateczne dokumentowanie prowadzonych postępowań, udzielanie zamówień nierzetelnym wykonawcom.

- Profesjonalne zawody sportowe - w tym przypadku korupcja występuje przede wszystkim w formie łapownictwa po stronie sędziów, zawodników, działaczy sportowych i innych uczestników zawodów. Przekupstwo łączy się tu również z zakładami wzajemnymi jako jedną z form hazardu oraz z tzw. sprzedawaniem meczów. Zjawisku temu sprzyja zainteresowanie sportem dużej grupy społeczeństwa, skłonność do hazardu i chęć łatwego zysku. Zarówno w prowadzeniu nieuczciwej działalności bukmacherskiej, jak i w sprzedawaniu meczów, typowym zachowaniem jest korumpowanie uczestników zawodów sportowych, aby zagwarantować wysoki zysk z procederu wszystkim jego uczestnikom²⁹¹.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 przedstawia mechanizmy korupcjogenne, tj. nieprawidłowości, które powodują bądź zwiększają ryzyko występowania korupcji. Innymi słowy, wszelkie sytuacje sprzyjające lub mogące sprzyjać tworzeniu się środowiska, które może generować zachowania korupcyjne. Mechanizmy te są podobne do zidentyfikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zalicza się do nich: nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa; dowolność postępowania; konflikt interesów; brak jawności postępowania; słabość systemu kontroli i nadzoru; kumulowanie uprawnień; lekceważenie obowiązku sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości; brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia; nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa.

Znaczące pogorszenie wskaźnika CPI w 2019 r. w odniesieniu do lat poprzednich wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań prewencyjnych, do których zalicza się edukację antykorupcyjną. Ten cel przyświecał autorom tej monografii, którzy postanowili przytoczyć ustalenia dotyczące korupcji w Polsce w minionych dziesięcioleciach.

²⁹¹ Tamże

ROZDZIAŁ II

KIERUNKI PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

1. Holistyczne ujęcie przedsięwzięć antykorupcyjnych

Wskazanie racjonalnych sposobów zwalczania korupcji a przede wszystkim zapobiegania występowaniu tego zjawiska powinno być poprzedzone diagnozą obszarów zagrożonych korupcją. Identyfikacji takich obszarów w Polsce oraz działań, jakie należy podjąć by z korupcją walczyć, dokonały Bank Światowy, jak też m.in. Najwyższa Izba Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Zespół Badawczy Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO)²⁹².

Instytucje te wskazały m.in., iż należy zwalczać zjawisko przyzwolenia społecznego na tę patologię. Ograniczenie poziomu zagrożenia korupcją aparatu państwa jest możliwe poprzez promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego, przestrzeganie swobód obywatelskich. Jest także możliwe poprzez stworzenie niezależnego i efektywnego wymiaru sprawiedliwości, wprowadzenie jasnych reguł działania i rozliczania sektora publicznego, większą liberalizację rynku, poprzez znoszenie tam, gdzie jest to możliwe, procedur wydawania licencji i zezwoleń, uproszczenie systemu podatkowego, zapewnienie przejrzystości finansowania partii politycznych, uregulowanie zasad lobbyingu, włączenie mediów do walki z korupcją (dziennikarstwo śledcze)²⁹³.

Korupcji sprzyja rozdawnictwo urzędów. Mianowanie z klucza politycznego, sięgające nawet niskich szczebli, destabilizuje służbę cywilną, ułatwia korumpowanie, sprzyja rozkradaniu publicznych środków²⁹⁴. Rozdawnictwo urzędów, o którym nadmienia Bank Światowy w swoim raporcie, nie jest zjawiskiem występującym jedynie w Polsce. Na przykład w początkowym okresie istnienia Stanów Zjednoczonych stanowiska administracyjne były obsadzone głównie przez osoby wywodzące się z elit społecznych. Ów konserwatywny elitaryzm funkcjonował przez pierwszych sześć administracji, aż do roku 1829. Zasadnicza zmiana dokonała się za sprawą Prezydenta Andrew Jacksona, który wprowadził zasadę „łupy należą do zwycięzców” (*the spoils belong to the victors*). Oznaczało ono przejęcie wszystkich możliwych w państwie urzędów przez partię, która zwyciężyła w wyborach, począwszy od

²⁹² W podrozdziale przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 83-95.

²⁹³ „Biuletyn Informacyjny” 4/2000, NIK

²⁹⁴ The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa

stanowisk o randze ministerialnej, a kończąc na organach celnych, podatkowych itd²⁹⁵. Ustawa *Four Years Law* określiła termin kadencji zdecydowanej większości urzędów na cztery lata, co dało decydom wolną rękę w wymianie kadr administracyjnych. *Spoils system* spowodował rewizję kryteriów doboru kandydatów. Oceniając przyszłego funkcjonariusza brano przede wszystkim pod uwagę takie kwestie, jak jego poglądy polityczne, przynależność partyjną, a nade wszystko wkład w osiągnięcie sukcesu wyborczego partii. Przy czym ów wkład mógł mieć charakter zarówno faktyczny, jak i po prostu finansowy²⁹⁶. „W efekcie nastąpiło znaczne obniżenie kwalifikacji merytorycznych personelu urzędniczego oraz niebawem wręcz wzrost korupcji”²⁹⁷.

Państwo powinno dążyć do tego, aby w administracji zatrudniony był wysoko wykwalifikowany, zaangażowany i produktywny personel, tzn. taki, który łatwo adaptuje się do zmian, posiada silną motywację, wyraża gotowość doskonalenia się, potrafi pracować zespołowo. Zatrudnianie jest jedną z podstawowych funkcji zarządzania zasobami ludzkimi. Rekrutacja wymaga czasu i pochłania środki finansowe, a przeprowadzona w sposób niewłaściwy może powodować powstanie kosztów „odroczonej”, powstających w wyniku zatrudnienia nieodpowiednich osób na określonych stanowiskach. By do tego nie dopuścić należy zapewnić profesjonalizację rekrutacji kadr. Należy określić, jakie kwalifikacje, umiejętności powinni posiadać kandydaci ubiegający się o przyjęcie do pracy w administracji. Tu w szczególności należy wziąć pod uwagę postawy etyczne kandydatów. Należy organizować otwarte egzaminy kwalifikacyjne i zapewnić, że ich celem będzie dokonanie obiektywnej oceny posiadanej przez kandydatów wiedzy, umiejętności i zdolności, w tym interpersonalnych. Przebieg egzaminów powinien być utrwalany w formie pisemnej, tak by w każdym momencie można było odtworzyć określone zdarzenie. Pracownicy administracji powinni być objęci programem szkoleniowym mającym na celu podniesienie, wśród funkcjonariuszy publicznych wszystkich szczebli, znaczenia etyki, a także poziomu świadomości o konieczności walki z korupcją. Wprowadzeniu przejrzystych zasad zatrudniania i awansowania w administracji, oraz szkoleniom kadr powinno towarzyszyć wprowadzenie regulacji prawnych zmniejszających do minimum zakres uznaniowości urzędniczej. Te konstatacje zawarte w opracowaniu Z. Dobrowolskiego z 2005 r. pozostają nadal aktualne²⁹⁸.

Jednym z przykładów rozwiązań ograniczających ryzyko wystąpienia korupcji w działalności publicznej jest przygotowana w dniu 30 lipca 2004 r. przez Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Niemiec Dyrektywa Rządu Federalnego

²⁹⁵ J.E. Holmes, M. J. Engellhardt, R.E. Elder Jr. (1991), *American Government. Essential & Perspectives*, New York: McGraw-Hill, s. 291; M. Jagielski (1999), *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków: Zakamycze, s. 75-76.

²⁹⁶ M. N. Bernstein, R.K. Carr, W. F. Murphy (1965), *American Democracy in Theory and Practice: National, State and Local Government*, New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston, s. 463-464.

²⁹⁷ M. Jagielski, *op. cit.*, s. 75-76.

²⁹⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, *op. cit.*, s. 83-95.

w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej Niemiec. Przedmiotowa dyrektywa jest podstawą działań antykorupcyjnych wszelkich instytucji federalnych, przy czym pojęcie instytucji federalnych obejmuje urzędy federalne, sądy federalne i Federalny Majątek Odrębny, siły zbrojne, osoby prawne, w których jedynym udziałowcem jest Republika Federalna Niemiec. Podmioty wykazane wyżej są zobligowane do ustalania w regularnych odstępach czasu lub w razie potrzeby obszarów zagrożonych korupcją²⁹⁹. W Polsce dla przypomnienia obowiązuje od lat strategia antykorupcyjna. Powinna być uzupełniona wprowadzeniem rozwiązań określonych w PN-ISO-37001, prezentowanej w dalszej części tej monografii.

Niemiecka dyrektywa, podobnie jak na przykład wytyczne antykorupcyjne INTOSAI GUID 5270 wskazuje na potrzebę zastosowania w działalności publicznej tzw. „zasady wielu oczu” sprzyjającej przejrzystości zachowań i działań.

Zasadę wielu oczu (współpraca lub kontrola kilku pracowników lub jednostek organizacyjnych) należy, zgodnie z dyrektywą, wprowadzić przede wszystkim w obszarach szczególnie korupcjogennych. Jeśli zastosowaniu tej zasady stoją na przeszkodzie przepisy prawa lub niemożliwe do pokonania trudności praktyczne, to można wprowadzić kontrolę wyrwykową lub podjąć inne działania antykorupcyjne (np. zintensyfikowanie nadzoru służbowego lub merytorycznego). Należy zapewnić przejrzystość podejmowania decyzji, w tym całego procesu decyzyjnego (np. poprzez jednoznaczne wyznaczenie zakresów kompetencji, sprawozdawczość, komputerową kontrolę procesu decyzyjnego, dokładną i pełną dokumentację procesu decyzyjnego)³⁰⁰.

Personel do pracy w obszarach szczególnie korupcjogennych należy dobierać ze szczególną starannością. W obszarach tych należy zasadniczo ograniczać czas zatrudnienia personelu; co do zasady nie powinien on przekraczać pięciu lat. W przypadku konieczności przedłużenia zatrudnienia na danym stanowisku należy podać uzasadnienie i zachować je w aktach. Przy odpowiednim charakterze zadań i wielkości danego urzędu należy zatrudnić osobę pierwszego kontaktu do spraw prewencji antykorupcyjnej. Może ona być odpowiedzialna za więcej niż jeden urząd. Można na nią nałożyć następujące zadania: a) osoba pierwszego kontaktu dla osób zatrudnionych i kierownictwa danego urzędu, z dostępem także bez zachowania drogi służbowej, a także dla obywateli i obywateli; b) doradzanie kierownictwu urzędu; c) edukacja zatrudnionych (np. poprzez regularne posiedzenia informacyjne); d) współpraca przy podwyższaniu kwalifikacji pracowników; e) obserwacja i ocena oznak korupcji; f) współpraca przy informowaniu opinii publicznej o sankcjach służbowych i karnych (aspekt prewencyjny), przy uwzględnieniu praw osobistych osób

²⁹⁹ Antykorupcja, *Dyrektywa Rządu Federalnego w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej*, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/publikacje-partnerow/dyrektywa-rzadu-federal/11609, *Dyrektywa-Rządu-Federalnego-w-sprawie-prewencji-antykorupcyjnej-w-administracji-.html* [dostęp: 21.02.2019].

³⁰⁰ Tamże

zainteresowanych³⁰¹. W dyrektywie jest zatem mowa o pełnomocniku kierownictwa instytucji wykorzystującej środki publiczne zobligowanej do podejmowania działań w ramach zarządzania systemem zgodności (*Compliance System Managment*). Tzw. osoba pierwszego kontaktu po uzyskaniu informacji o faktach, które byłyby podstawą do podejrzenia o korupcję, jest zobligowana do poinformowania o powyższym kierownictwa urzędu i sformułowania propozycji wewnętrznego dochodzenia, przeciwdziałania mactwu i poinformowania instytucji śledczych. Kierownictwo urzędu podejmuje działania konieczne do ujawnienia stanu faktycznego oraz zawiadomienia organów powołanych do ścigania przestępstw³⁰².

Dyrektywa przewiduje pewną autonomię osoby pierwszego kontaktu w strukturze organizacyjnej urzędu ułatwiającej jej bezstronne wykonywanie zadań. I tak: „podczas wykonywania swoich zadań w ramach prewencji antykorupcyjnej osoba pierwszego kontaktu nie jest zobowiązana do wykonywania bezpośrednich poleceń. Ma bezpośredni dostęp do kierownictwa urzędu i nie może być dyskryminowana ze względu na wypełnianie swoich obowiązków. Osoba pierwszego kontaktu ma obowiązek zachować milczenie w sprawie osobistych stosunków osób zatrudnionych, także po zakończeniu swojej kadencji; jest jednak zwolniona z tego obowiązku wobec kierownictwa urzędu oraz administracji personalnej, jeżeli dowie się o faktach, które uzasadniają podejrzenie korupcji. Dane osobowe należy wykorzystywać zgodnie z zasadami prowadzenia akt osobowych”³⁰³.

Dyrektywa przewiduje możliwość utworzenia na czas określony lub na stałe w ramach struktury organizacyjnej urzędu jednostki organizacyjnej do walki z korupcją. I tak: „jeżeli wymagają tego wyniki analizy lub szczególne powody, należy na czas określony lub na stałe powołać osobną, niezależną jednostkę organizacyjną do kontroli i koordynacji powziętych w danej instytucji działań antykorupcyjnych; jednostki takie mają prawo bezpośredniego dostępu do kierownictwa urzędu. Zadania te mogą przejść także jednostki audytu wewnętrznego. W przypadku stwierdzenia braków w prewencji antykorupcyjnej omawiana jednostka organizacyjna bezpośrednio informuje o tym kierownictwo urzędu i osobę pierwszego kontaktu; powinna przy tym zasugerować odpowiednie zmiany”³⁰⁴.

Prewencją antykorupcyjną są objęci zarówno nowoprzyjęci pracownicy, jak też już zatrudnieni. Pracownicy muszą być pouczeni o konsekwencjach zachowań korupcyjnych. Pouczenie należy udokumentować. Pracownicy uzyskują „Kodeks zachowań antykorupcyjnych” oraz odbywają okresowo szkolenia antykorupcyjne. Równocześnie przełożeni pracowników są zobligowani do analizy wszelkich symptomów korupcji. W przypadku uzasadnionego faktami podejrzenia o korupcję kierownictwo urzędu ma obowiązek bezzwłocznego poinformowania prokuratury i najwyższego kierownictwa danej instytucji; ponadto ma obowiązek przeprowadzić

³⁰¹ Tamże

³⁰² Tamże

³⁰³ Tamże

³⁰⁴ Tamże

wewnętrzne dochodzenie oraz podjąć działania uniemożliwiające ew. mactwo. Najwyższe instytucje federalne informują dorocznie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w wymaganej przez nie, anonimowej formie, o przypadkach podejrzenia o korupcję, w których podjęto dochodzenie (z podziałem na obszar, stan faktyczny, podjęte przeciwdziałania) oraz wynik dochodzeń, które zostały zakończone w roku będącym przedmiotem raportu³⁰⁵.

Twórcy dyrektywy słusznie zauważają, że prewencja antykorupcyjna ma szczególne znaczenie w przypadku publicznych przetargów lub konkursów. Dyrektywa stanowi, że w przypadku zamówień publicznych należy w ramach nadzoru służbowego i merytorycznego regularnie kontrolować, czy nie miały miejsca niedopuszczalne oddziaływania zewnętrzne. Ponadto zgodnie z przepisami dotyczącymi finansów publicznych i zamówień publicznych należy zasadniczo oddzielić pod względem organizacyjnym przygotowanie, planowanie i opis zapotrzebowania od postępowania przetargowego (rozdzielenie osób zajmujących się tymi czynnościami), a w miarę możliwości także od procesu rozliczania³⁰⁶.

Urzędy mają obowiązek sprawdzać, czy ze strony uczestników przetargu nie mają miejsca poważne uchybienia, które poddawałyby w wątpliwość ich wiarygodność i mogły prowadzić do ich wykluczenia z konkursu. Za poważne uchybienie uznaje się sytuację, gdy jeden z uczestników przetargu oferuje, obiecuje lub gwarantuje korzyści osobie zajmującej się przygotowaniem lub przeprowadzeniem przetargu lub osobie trzeciej. Ponadto w przypadku zamówień publicznych należy w odpowiednich przypadkach zastosować klauzule antykorupcyjne³⁰⁷. Rozwiązanie to przyjęte jest również w przedstawione w dalszej części tej monografii polskiej normie PN-ISO-37001.

Rygorom antykorupcyjnym podlegają przypadki wspieranie przedsięwzięć i instytucji publicznych przez osoby prywatne (vide: ogólne przepisy administracyjne Rządu Federalnego w sprawie wspierania działalności Federacji przez osoby prywatne). Prewencji antykorupcyjnej poddane są również umowy o udzielenie dotacji z budżetu federalnego. W przypadku umów o dotacjach należy odpowiednie zastosowanie opisaną wyżej dyrektywy uzgodnić w takiej umowie³⁰⁸. Podobne rozwiązania przewiduje austriacki kodeks działań antykorupcyjnych³⁰⁹.

Wspomniano wcześniej, iż regulacje wpływają na funkcjonowanie gospodarki i niosą ze sobą zagrożenia w tym o charakterze korupcyjnym. Dlatego też należy analizować ich wpływ na przyszłe wydarzenia gospodarcze i zapobiegać występowaniu omawianego wyżej ryzyka. Niewątpliwie powinien istnieć mechanizm

³⁰⁵ Tamże

³⁰⁶ Tamże

³⁰⁷ Tamże

³⁰⁸ Tamże

³⁰⁹ Bundeskanzleramt Österreich (2010), *Code of Conduct to Prevent Corruption*, Vienna; Antykorupcja, *Kodeks Postępowania przy Prewencji Korupcji (Austria BAK)*, dostępne na stronie: <http://antykorrupcja.gov.pl/ak/publikacje-partnerow/kodeks-postepowania-prz/11649,Code-of-Conduct-to-Prevent-Corruption.html> [dostęp: 21.02.2019]

rządowego nadzoru nad wprowadzanymi regulacjami. W szczególności agencje regulacyjne powinny przeprowadzać analizę kosztów i korzyści związanych z wprowadzeniem nowej regulacji. Agencje regulacyjne przed wprowadzeniem regulacji powinny posiadać dostateczne informacje o potrzebach i skutkach proponowanych działań; działania regulacyjne nie powinny być podejmowane, jeśli potencjalne korzyści społeczne nie są większe od kosztów wprowadzenia regulacji; cele regulacyjne powinny być tak stanowione, aby maksymalizować korzyści społeczne³¹⁰.

Transparentność tworzenia regulacji jest warunkiem *sine qua non* przeciwdziałania korupcji. Stworzenie publicznie dostępnego centralnego rejestru projektów regulacji, który zawierałby propozycje regulacji wraz z wszelkimi zmianami i ich uzasadnieniem, wprowadzenie wymogu zamieszczania w ww. rejestrze wyników analizy wpływu regulacji na życie gospodarcze i społeczne, w końcu przedstawienie uchwalonej regulacji zmniejszyłoby możliwość przechwycenia regulacji przez grupy interesu zainteresowane właśnie niejawną procedurą podejmowania decyzji. Społeczeństwo posiadałoby dostęp do informacji o oczekiwanych korzyściach i kosztach projektowanych regulacji. Z pewnością jawność procesu regulacyjnego wymusiłaby spójność, skuteczność, empiryczność podejmowanych działań regulacyjnych. Zaistniałaby możliwość dyskusji publicznej i otwartego współzawodnictwa racji i interesów przy tworzeniu regulacji, z uwzględnieniem nadrzędnego celu, jaki stanowi dobro obywateli³¹¹.

Przeciwdziałanie korupcji musi być działaniem zorganizowanym. Oznacza to, iż oprócz sformułowania celu, co należy uznać za oczywiste, działanie musi być zaplanowane. Należy dokonać analizy wewnętrznych i zewnętrznych warunków, ustalić środki i sposoby działania dostosowane zarówno do sformułowanego celu, jak i sytuacji, w jakiej będzie on osiągany. Nie należy mieć złudzeń, iż zwalczanie korupcji będzie przebiegało w krótkim okresie czasu. Wręcz przeciwnie należy przygotować się na długotrwałą i żmudną walkę³¹².

Walka z korupcją wymaga koordynacji, przy czym postulat ten należy rozpatrywać w dwóch poziomach: makroorganizacyjnym (koordynacja działalności instytucji zwalczających korupcję) i mikroorganizacyjnym (koordynacja działań poszczególnych pracowników, a szerzej poszczególnych ogniw organizacyjnych instytucji zwalczającej korupcję). Koordynacja na poziomie makroorganizacyjnym jest tym ważniejsza, im większa jest samodzielność poszczególnych instytucji przy określaniu swoich zadań. Brak tej koordynacji grozi autonomizacją, rozregulowaniem i unicestwieniem końcowego wyniku działania. Koniecznym warunkiem koordynacji jest przekazywanie wzajemnej informacji o tym, jak postępuje realizacja przydzielonych zadań, aby można było na bieżąco reagować na wszelkie opóźnienia lub zakłócenia. Mając na myśli koordynację, warto pamiętać, iż rządy osamotnione w walce

³¹⁰ A. Surdej, *op. cit.*, s. 150-153; OECD, SIGMA (1997), *Assessing the Impact of Proposed Laws and Regulations*, paper nr 13/1997

³¹¹ Z. Dobrowolski, *Korupcja*, *op. cit.*, s. 83-95.

³¹² Tamże

z korupcją są skazane na niepowodzenia. Dlatego koordynacja działań antykorupcyjnych powinna mieć miejsce nie tylko w obrębie sektora publicznego. Musi istnieć współpraca pomiędzy sektorem prywatnym, publicznym i społeczeństwem³¹³.

Korupcja prowadzi do dysfunkcjonalności organizacji, przejawiającej się niedostosowaniem sposobu zorganizowania oraz rezultatów działania do potrzeb ludzkich w określonym przedziale czasu³¹⁴.

Przyjęcie powyższego założenia oznacza, że kierunki ograniczenia korupcji należy ująć w ramy strategii antykorupcyjnej pojmowanej jako ogólny program działalności organizacji ukierunkowany na wykorzystanie zasobów dla osiągnięcia zamierzonych celów. Definicja ta, sformułowana przez Z. Dobrowolskiego i M. Dobrowolską, jest koherentna z definicjami strategii odnoszącymi się głównie do przedsiębiorstw.

A.D. Chandler wskazał, iż strategia wyraża cele długoterminowe organizacji, odpowiadające głównym kierunkom działania, a także przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów. Według W.F. Glucka strategia jest integratywnym planem, określającym korzyści organizacji w związku z oczekiwaniami i wyzwaniem otoczenia. Odnosi się zawsze do planowanych osiągnięć w powiązaniu z misją i celami wynikającymi z operacjonalizacji celu nadrzędnego lub jak zauważają J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert polega na wytyczaniu i osiąganiu celów organizacji z uwzględnieniem wymogów otoczenia. Uzmysławia to, iż strategia może być postrzegana w ujęciu kauzalnym jako sposób reakcji organizacji na otoczenie i określenia kierunków działań w celu rozwiązania problemów. Zwracają na to uwagę m.in. M. Koontz, C. O'Donnell, H. Mintzberg, B. Hedberg, S. Jonsson³¹⁵.

R.H. Hayes, S.C. Wheelwright wyodrębnili pięć głównych cech strategii: horyzont czasu, efekty, skupienie wysiłków, układ decyzji oraz wszechobecność³¹⁶. Strategia zatem dotyczy przedsięwzięć realizowanych w długim okresie czasu, których efekty należy oceniać z dłuższej perspektywy czasu. Implementacji strategii w fazie operacjonalizacji towarzyszy podejmowanie różnorodnych decyzji. Wymaga to koordynacji działań i przydzielenia odpowiednich zasobów. Na strategię z punktu widzenia makrostruktury – państwa można spojrzeć poprzez pryzmat koncepcji M. Portera, która co prawda odnosi się do poziomu jednostek gospodarczych, ale wyróżnia wśród typów m.in. strategię odróżniania się. Tak jak przedsiębiorstwo zgodnie z ww. typem strategii dąży do wyróżnienia się z grona konkurentów jakością swoich produktów lub usług, tak państwo może wyróżnić się od innych krajów

³¹³ Tamże

³¹⁴ Z. Dobrowolski (2015), *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Difin, s. 58-59; Z. Dobrowolski (2017), *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji* [w:] A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa – uwarunkowania, procesy, skutki*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 113-128.

³¹⁵ Encyklopedia Zarządzania, *Strategia*, dostępne na stronie: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> [dostęp: 16.06.2016].

³¹⁶ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel (1992), *Kierowanie*, Warszawa: PWE, s. 96-97.

jakością i stabilnością stanowionego prawa, konsekwencją i przewidywalnością podejmowanych decyzji, skutecznym ograniczaniem patologii organizacyjnych, a zatem i korupcji. Badania dotyczące przedsiębiorstw wykazały, iż te, które stosują strategię odróżniania się są w stanie skutecznie konkurować, gdyż klienci gotowi są zapłacić wyższe kwoty za produkt czy usługę, które ich zdaniem są lepsze. Podobną strategię mogą przyjąć państwa, a konsekwencją podejmowanych działań jest m.in. pozyskiwanie inwestorów pomimo, iż warunki jakie oferują im inne państwa, ale mniej stabilne politycznie i prawnie są na pozór bardziej korzystne³¹⁷.

Potrzebę ukierunkowania działań w dłuższym przedziale czasu w celu ograniczenia zjawiska korupcji dostrzega się w wielu krajach. Wymiernym efektem są narodowe programy czasami zwane strategiami antykorupcyjnymi, choć odnotować należy, iż nie zawsze obejmują wszystkie organizacje publiczne i pozostałych uczestników życia publicznego. Na przykład niektóre landy niemieckie nie mają strategii antykorupcyjnej, a w innych państwach strategię dotyczą stricte organizacji należących do sektora rządowego³¹⁸. Analiza strategii wykazała, iż mają one zbliżoną formę. Zawierają m.in. część poświęconą wyjaśnieniu pojęć, określają obszary zagrożone korupcją, cele do osiągnięcia i mierniki pozwalające na ocenę efektów podejmowanych działań. Nie zawsze jednak mierniki te są w pełni czytelne. Przyjrzyjmy się zatem losowo wybranym państwom i ich strategiom³¹⁹.

Jednym z krajów, który poczynił znaczne rezultaty w ograniczaniu zjawiska korupcji w życiu publicznym jest Estonia, była republika sowiecka, która przez dziesięciolecie borykała się ze zjawiskiem łamania prawa, korupcji, kradzieży mienia publicznego. W strategii antykorupcyjnej Estonii na lata 2013-2020 zidentyfikowano na podstawie wyników badań ankietowych obszary/czynności szczególnie zagrożone korupcją: wydawanie praw jazdy, służbę zdrowia, policję, szkolnictwo, w tym wyższe. Stosunkowo w niewielkim zakresie (4 % ankietowanych przedsiębiorców) wskazywano na korupcję w zamówieniach publicznych, co może wskazywać na prawidłowo wdrożony system kontroli zarządczej w tym zakresie. Niepokojący natomiast jest wynik podatności korupcyjnej wśród młodych ludzi (15-30 lat). Aż 67 % ankietowanych zadeklarowało skłonność do płacenia łapówek, jeśli byłaby taka konieczność. Wyniki badań w tym zakresie mogą wskazywać na rozbieżność pomiędzy instytucjami formalnymi oraz nieformalnymi i nieskuteczną antykorupcyjną socjalizację, a także pewien problem w edukacji. Częściowo potwierdzają powyższą konstatację wyniki badań ujawnionych przypadków korupcji. O ile w ujęciu ogólnym liczba ujawnionych przestępstw korupcyjnych zmniejszyła się z 274 w 2008 r. do 161 w 2012 r., o tyle zwiększyła się w szkolnictwie (do 16 przypadków z 12 w 2010 r.)³²⁰.

³¹⁷ Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, op. cit., s. 113-128.

³¹⁸ C. Trutkowski, P. Koryś (2013), *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego, s. 24-31.

³¹⁹ Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, op. cit., s. 113-128.

³²⁰ *Estonian Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, dostępne na stronie: http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf [dostęp: 16.06.2016].

Strategia zakłada trzy cele: promowanie działań służących zwiększeniu świadomości o niebezpieczeństwach związanych ze zjawiskiem korupcji, poprawę przejrzystości, rozwój zasobów i umiejętności organów dochodzeniowych. Według założeń, rezultaty strategii będą oceniane na podstawie badań ankietowych, oceny międzynarodowych organizacji (GRECO, OECD, ONZ i Transparency International) oraz statystyk kryminalnych. Założono, iż indeks postrzegania korupcji ma być wyższy niż 64 punkty. Za zarządzanie procesem implementacji strategii i koordynowanie działań odpowiedzialnym uczyniono Ministerstwo Sprawiedliwości, a zadania mają realizować organizacje rządowe we współdziałaniu z organizacjami pozarządowymi, samorządowymi, stowarzyszeniami, które także mają uczestniczyć w ocenie podejmowanych przedsięwzięć. Założono również utworzenie sieci antykorupcyjnej, składającej się z organizacji realizującej strategię. W przedstawionej wyżej strategii brak jest natomiast informacji o roli najwyższego organu kontroli państwowej w jej ewaluacji³²¹. Budzi to wątpliwości, gdyż organ ten w imieniu władzy ustawodawczej kontroluje i ocenia działalność władzy wykonawczej. Ponadto, walka z korupcją stanowi i to od lat jeden z priorytetów organizacji skupiającej naczelne organy kontroli państwowej, mianowicie Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontroli Państwowej (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI). Niewyszczególnienie naczelnego organu kontroli państwowej w strategii może świadczyć albo o braku znajomości celów INTOSAI przez twórców tej strategii lub co gorsze o celowym ominięciu tej kluczowej organizacji w procesie ewaluacji strategii. Ustalenie przyczyn wymaga prowadzenia dalszych pogłębionych badań naukowych³²².

W chorwackiej strategii antykorupcyjnej wśród celów wymienia się m.in. wzmocnienie współdziałania międzyorganizacyjnego, w tym organizacji publicznych z pozarządowymi. Strategia zakłada także, iż w ramach przeciwdziałania korupcji należy m.in. zwalczać konflikt interesów, zapewnić przejrzystość finansowania partii politycznych, jak też dostęp do informacji publicznych, rzetelność funkcjonowania służby cywilnej, a także wzmocnić gospodarkę rynkową – zmniejszać ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W końcu zapewnić przejrzystość procesu prywatyzacji, zwalczać szarą strefę. Monitorowanie implementacji strategii powierzono Radzie Narodowej kierowanej przez członka parlamentu należącego do partii opozycyjnej. W strategii nie określono w sposób precyzyjny mierników oceny

Kuritegevus Eestis. Kriminaalpoliitika uuringud 17. Justiitsministeerium, *Corruption*, dostępne na stronie: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_corruption_statistics_in_2012.pdf [dostęp: 16.06.2016].

³²¹ *Estonian Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, dostępne na stronie: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf [dostęp: 16.06.2016].

³²² Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji, op. cit.*, s. 113-128.

jej implementacji. Nie określono jednoznacznie, w jakim zakresie będą w niej uczestniczyły organizacje samorządowe³²³.

W czeskiej strategii antykorupcyjnej wśród priorytetów wymieniono zapewnienie: skuteczności i niezależności egzekutywy administracyjnej dzięki przepisom ustawy o służbie cywilnej, przejrzystości i wolności mediów, skutecznego i efektywnego zarządzania aktywami państwowymi oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspieranego przyjęciem prawnych rozwiązań wspierających funkcjonowanie sygnalistów (whistleblowing). Wśród uczestników strategii antykorupcyjnej wymieniono rząd i jego instytucje oraz rządową agencję antykorupcyjną. Nie wymieniono natomiast organizacji samorządowych, choć przecież korzystają one ze środków publicznych. Ocena skuteczności implementacji strategii ma według założeń opierać się na analizie opinii respondentów, a narzędziami antykorupcyjnymi mają być: ocena ryzyka korupcji oraz coroczne plany działania. Efektem strategii ma być poprawa pozycji Czech na liście państw zagrożonych korupcją, opartej na indeksie postrzegania zagrożenia korupcją, opracowanego przez Transparency International³²⁴.

W Wielkiej Brytanii wskazano na potrzebę realizacji narodowego planu działania służącego implementacji tzw. „otwartego rządu” (*Open Government National Action Plan*) i zwrócono słusznie uwagę, iż digitalizacja towarzysząca rewolucji informacyjnej nie oznacza implícite, że działania władz będą transparentne. Dobre zarządzanie oznacza zwiększenie rozliczalności i odpowiedzialności decydentów przed społeczeństwem, wzmacnianie idei społeczeństwa obywatelskiego, które należy pojmować jako zasób decydujący o sukcesie w turbulentnym otoczeniu. Postanowiono stworzyć centralny informatyczny system rejestrowania i monitorowania zamówień publicznych. Plan zakłada m.in. opracowanie przez rząd przy współpracy z organizacjami społecznymi i wdrożenie w latach 2016-2018 nowej strategii antykorupcyjnej, w miejsce uchwalonej w 2014 r. Strategia ta ma być powiązana z tzw. *Anti-corruption Innovation Hub*, a zatem inicjatywą, której celem jest katalizowanie działań antykorupcyjnych jak też budowanie sieci antykorupcyjnej³²⁵.

Strategie antykorupcyjne Łotwy, Serbii, Węgier, Słowacji, Rumunii tak jak w innych krajach wskazują na potrzebę zapewnienia przejrzystości działań administracji publicznej, rozliczalności decydentów oraz rzetelności działania³²⁶. Niejednoznacznie określono w tych strategiach rolę naczelnego organu kontroli państwowej

³²³ Croatian Parliament (2008), *Anti-corruption Strategy*, Zagreb; Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, op. cit., s. 113-128.

³²⁴ Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation (2014), *Government Anti-Corruption Conception for the Years 2015-2017*, Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation, Praha; Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, op. cit., s. 113-128.

³²⁵ UK *Open Government National Action Plan 2016-18*, Policy paper, Crown, London 2016; Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, op. cit., s. 113-128.

³²⁶ J. Bil (2012), *Badania porównawcze nad polityką antykorupcyjną* [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część I*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, dostępne na stronie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/strategie-antykorupcyjn> [dostęp: 16.06.2016].

w walce z korupcją. Natomiast, polski wieloletni program antykorupcyjny uwzględniła potrzebę włączenia naczelnego organu kontroli państwowej w ewaluację osiągniętych celów. Rada Ministrów uchwałą nr 37 z dnia 1 kwietnia 2014 r. przyjęła Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (M.P. poz. 299).

W programie trafnie wskazano podmioty biorące w nim udział, określono mechanizmy i obszary życia publicznego zagrożone korupcją. Założono *implicite*, że przyjęte w dokumencie cele i działania zgodne są ze średniookresową Strategią rozwoju kraju i stanowią instrument jej realizacji. W pierwszym obszarze ww. Strategii pn. "Sprawne i Efektywne Państwo" założono „wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela”, które przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa obywateli. Jednym z działań wspomagających ten proces ma być przygotowanie i realizacja programów służących zintegrowaniu i usprawnieniu systemu przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Działanie takie ujęte zostało w siódmym celu zintegrowanej strategii Sprawne Państwo 2020. Słusznie założono, iż zwalczanie korupcji jest celem nie tylko makrostruktury – państwa, ale także poszczególnych organizacji publicznych i tworzących je pracowników, jak też szerzej mieszkańców Polski. Stąd też celem głównym jest ograniczenie korupcji w Polsce, a miernikiem pozwalającym na ocenę skuteczności podejmowanych działań jest Wskaźnik Indeksu Percepcji Korupcji (IPK) przygotowany przez Transparency International, który do 2019 r. ma wzrosnąć do poziomu 64 punktów. Odnotować należy, iż nie wyjaśniono, dlaczego przyjęto „aż” lub „tylko” wzrost tego wskaźnika w odniesieniu do 2012 r. o 10 punktów procentowych. Nie wiadomo, dlaczego nie uwzględniono innych wskaźników pomocnych w ocenie zagrożenia korupcją życia publicznego, na przykład opisanego wcześniej wskaźnika „kontroli korupcji” (*Control of Corruption*) lub tzw. „Open Budget Index” pozwalającego na ocenę jawności i przejrzystości kluczowych dokumentów budżetowych. Nie w pełni zrozumiały jest także przyjęty aparat pojęciowy. Stwierdzono bowiem, iż państwo powinno być sprawne i efektywne. Tymczasem, sprawność to znane prakseologom pojęcie, które T. Kotarbiński definiuje, jako ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech i wskazuje na zadanie prakseologii, czyli ogólnej teorii sprawnego działania jakim jest sformułowanie zbioru zasadnych – pozytywnych i negatywnych zaleceń mających walor we wszystkich dziedzinach pracy. Cyt. autor dostrzega takie walory sprawności działania, jak m.in. skuteczność, prostota, dokładność, przejrzystość, ekonomiczność³²⁷.

Także J. Zieleniewski za podstawowe postacie sprawności działania uważa skuteczność, korzystność i ekonomiczność³²⁸. J. Frąckiewicz trafnie zauważa, iż istnieją dwa warianty sprawności. Po pierwsze, sprawność „bezwzględna”, tj. stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników założonych przed rozpoczęciem

³²⁷ T. Kotarbiński (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich Wydawnictwo, s. 7, 113-142.

³²⁸ J. Zieleniewski (1978), *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 242.

działania jako osiągalne wzorcowe. Po drugie, sprawność „względna”, czyli stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników wzorcowych (przy założonych z góry kryteriach) osiągalnych w okolicznościach, jakie faktycznie miały miejsce, a które mogły być odmienne od tych, jakie przewidywano uprzednio. Autor zauważa, iż dla oceny realnych wyników działania ważniejszy jest pierwszy wariant. Dla oceny samego działania, przede wszystkim ludzi, donioślejszy jest ten drugi³²⁹. J. Frąckiewicz słusznie wymienia wśród walorów sprawności efektywność – wynik uzyskany w określonym czasie w porównaniu do pewnej jednostki odniesienia, stanowiącej podstawę jego powstania³³⁰. W strategii antykorupcyjnej nie podano, jaka sprawność będzie analizowana.

Dobrze należy natomiast ocenić uwzględnienie potrzeby uzyskania pozytywnej oceny realizacji programu przez instytucję ewaluującą - realizacja co najmniej 70 % zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania. Ewaluacja programu przeprowadzona zostanie przez Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych, reprezentowaną przez m.in. Fundację im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundację Komunikacji Społecznej, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, a także Helsińską Fundację Praw Człowieka, w roku 2016 i po zakończeniu realizacji Programu. Sprawozdanie ewaluacyjne przekazane zostanie instytucji wdrażającej w celu realizacji wniosków. Ponadto Prezes Rady Ministrów wystąpi do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli realizacji Programu w roku 2016 oraz po jego zakończeniu. W programie trafnie zauważono, iż skuteczna walka z korupcją wymaga zgodności instytucji formalnych i nieformalnych. Stąd też oprócz zwiększenia skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych uwagę skupiono na wzmocnieniu działań prewencyjnych i edukacyjnych³³¹.

W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 przyjęto, że wartość Indeksu Percepcji Korupcji (CPI) wyniesie w 2020 r. 65 punktów. Wydaje się, że Polska nie osiągnie celu głównego nowej polskiej strategii antykorupcyjnej przy takim mierniku. W 2019 r. CPI wynosiło 58 punktów. Trudno zatem przypuszczać, aby w 2020 r. poprawiono ww. wskaźnik aż o 7 punktów.

Uzupełnieniem planów/strategii są m.in. programy mające na celu propagowanie zachowań etycznych. W Polsce wprowadzono kodeks etyki służby cywilnej. Nie wprowadzono jednolitych wytycznych określających zbiór pożądanych zachowań pracowników organizacji samorządowych. Rozwiązaniem pomocnym w walce z korupcją jest skuteczne implementowanie kontroli zarządczej, która nie tylko pozwala na ochronę zasobów, ale także na propagowanie zasad etycznych w organizacjach. System kontroli zarządczej podlega w Polsce samoocenie. Wreszcie instrumentem wspomagającym implementację strategii antykorupcyjnej może być metoda SAINT

³²⁹ J.L. Frąckiewicz (1980), *Systemy sprawnego działania*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, s. 10-12.

³³⁰ J.L. Frąckiewicz, *op. cit.*, s. 94-98.

³³¹ Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, *op. cit.*, s. 113-128.

(Self-Assessment Integrity) opracowana w Holandii. Jest to narzędzie użyteczne szczególnie w tych krajach, które nie mają wdrożonego ustawowo systemu kontroli zarządczej w organizacjach publicznych lub tak jak w Polsce w jednostkach należących do sektora finansów publicznych. Mankamentem tego rozwiązania jest konieczność posiadania odpowiedniej kultury organizacyjnej. Na pytania w kwestionariuszu można bowiem odpowiedzieć pozytywnie, a rzeczywistość może być inna³³².

Propagowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie powinno być realizowane przez środki masowego przekazu nieustannie. Przemawia za tym potrzeba wykorzystania dobrze znanego w nauce „efektu ekspozycji”. Mianowicie, atrakcyjność obiektu (przekazu) rośnie po kilkukrotnych ekspozycjach nawet jeśli obiekt jest dla odbiorcy abstrakcyjny³³³.

Wspomniano wcześniej, iż korupcji towarzyszy zjawisko szarej strefy. Aby skutecznie walczyć z szarą strefą należy sprawić, by legalna gospodarka stała się bardziej atrakcyjna, czyli obniżyć koszty pracy i podatki. Działaniom tym powinno towarzyszyć rozwijanie postaw propaństwowych wśród młodego pokolenia, w końcu stworzenie systemu kontroli i restrykcji by zatrudnianie, zlecenie „na czarno” było zajęciem ryzykownym. Chodzi o stworzenie takiego systemu, by zlecający na przykład „budowę na czarno domu” mógł się liczyć, iż przez kompetentnych kontrolerów zostanie przeprowadzona analiza stanu wykonanych prac i rachunków za wykonane prace oraz zakupione materiały. Nie chodzi przy tym o budowanie państwa restrykcyjnego, lecz państwa, które daje obywatelom sygnał – oszukiwanie państwa jest ścigane, ujawniane i jest nieopłacalne³³⁴.

Aby zwalczać korupcję należy: dokonać diagnozy obszarów zagrożonych tym zjawiskiem, następnie wprowadzić regulacje antykorupcyjne, zapewnić, aby działalność służb publicznych była przedmiotem kontroli wewnętrznej, zewnętrznej instytucjonalnej i społecznej, współpracować z organizacjami pozarządowymi oraz innymi państwami w walce z korupcją. Ustalenie, które z obszarów życia publicznego są zagrożone korupcją nie jest równoznaczne z tym, że każda instytucja, której działalność mieści się w danym obszarze, musi być automatycznie podatna na korupcję. Na przykład, o ile działalność samorządu terytorialnego jest zagrożona korupcją, to nie w każdej jednostce samorządu terytorialnego można spodziewać się wystąpienia zjawiska korupcji. Stąd też badając działalność instytucji publicznej należy uzyskać odpowiedzi na pytania służące ustaleniu, czy istnieją czynniki sprzyjające korupcji oraz czy, tak jak w przypadku choroby, występują symptomy wskazujące na możliwość zaistnienia stanu odmiennego od pożądanego³³⁵.

³³² Tamże

³³³ R.B. Zajonc (1985), *Uczucia a myślenie: nie trzeba się domyślać, aby wiedzieć co się woli*, „Przegląd Psychologiczny”, t. XXVIII, nr 1, s. 43-44; K. Orlik (2017), *Makroekonomia behawioralna. Jak wyjaśniać zjawiska makroekonomiczne z wykorzystaniem ekonomii behawioralnej*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 46.

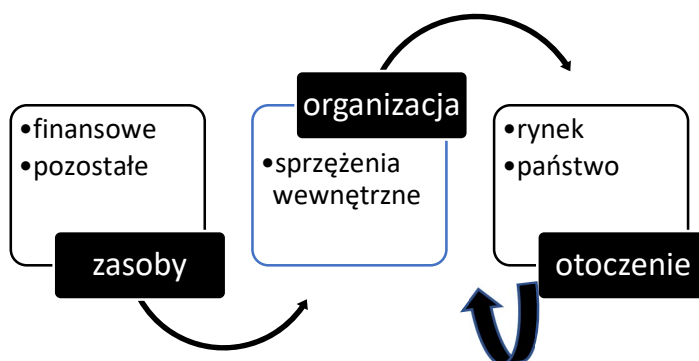
³³⁴ Z. Dobrowolski, *Korupcja*, op. cit., s. 83-95.

³³⁵ Tamże

2. Efektywność przedsięwzięć antykorupcyjnych

Tradycyjne wertykalne podejście do organizacji może być niewystarczające do ustalenia zależności jakie występują pomiędzy organizacjami w makrosystemie, czy działami organizacji, a także utrudnia zbadanie, czy w organizacji lub makroorganizacji nie zachodzi, dobrze znany w naukach o zarządzaniu, tzw. „efekt silosu”. W takiej sytuacji zwykle nawet jeśli poszczególne działy organizacji (lub organizacje w makroorganizacji) dokonują optymalizacji to efekt końcowy takich działań może prowadzić do suboptymalizacji z perspektywy całej organizacji publicznej (makroorganizacji). Horyzontalne spojrzenie na organizację służy analizie procesów zachodzących w niej oraz pomiędzy nią a jej otoczeniem.

Badający zjawisko korupcji powinien przyjąć założenie, że organizacja jest systemem adaptującym się. Organizacja przetwarza zasoby pozyskane z otoczenia oraz dostosowuje się do wpływu otoczenia prawnego, politycznego, ekonomicznego, społecznego czy technicznego. Przetworzone przez organizację zasoby w postaci wyników działań oddziałują na otoczenie. Działania wewnątrz organizacji podlegają sprzężeniom zwrotnym wewnętrznym oraz zewnętrznym. Umiejętność wykorzystania sprzężeń zwrotnych decyduje o sukcesie organizacji³³⁶, ale także podlega wpływom grup interesów.



Rys. 5 Organizacja publiczna jako system adaptujący się

Źródło: opracowanie własne

Uwzględniając fakt, że organizacja publiczna jest systemem adaptującym się można wyróżnić dziewięć zmiennych wpływających na efektywność organizacji, w tym efektywność podejmowanych przez nią działań antykorupcyjnych. Zanim

³³⁶ P. Senge (2012), *Pięta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Wydanie VI Poszerzone, Warszawa: Wolters Kluwer.

jednakże przedstawione zostaną owe zmienne należy podjąć próbę konceptualizacji efektywności.

Efektywność pojmowana jest jako wynik uzyskany w określonym czasie w porównaniu do pewnej jednostki odniesienia, stanowiącej podstawę jego powstania. Na przykład efektywność działania to wyniki ilościowe pracy uzyskane w ciągu określonego czasu³³⁷. Efektywność jest pojmowana jako stosunek między nakładem a efektem, wysiłku do wyników, wydatków do dochodów, kosztów do osiągniętego zadowolenia³³⁸. W ocenie J. Zieleniewskiego pojęcie efektywności obejmuje efektywność pracy, jak i efektywność wykorzystania materiałów³³⁹. Najbliższym synonimem pojęcia efektywności jest produktywność, pojmowana jako stosunek łącznych wyników działalności gospodarczej do ogółu zużytych zasobów³⁴⁰. Można podążając tokiem wywodu M. Holstein-Becka, pojmować efektywność w ujęciu technicznym i ekonomicznym proponowanym przez H. Emersona lub prakseologicznym, proponowanym przez T. Kotarbińskiego, ale też można w ujęciu biurokratycznym M. Webera i R. Bechara lub według Z. Dobrowolskiego z perspektywy motywowania pracowników. Nie tylko zresztą podejście, ale także zastosowane kryteria oceny wpływają na wartościowanie efektywności. Nie ma uniwersalnego kryterium efektywnych działań, a sposób oceny tego waloru zależy od przyjętych kryteriów³⁴¹.

W naukach ekonomicznych efektywność rozpatrywana jest w dwóch kategoriach: ekonomicznej i organizacyjnej. Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej podmiot powinien dążyć do największej wydajności bądź oszczędności środków. W teorii zarządzania dominuje pojęcie efektywności organizacyjnej, nazywanej również efektywnością funkcjonowania systemu, przez którą rozumie się zdolność przedsiębiorstwa do bieżącego i strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego wykorzystania posiadanych zasobów dla realizacji zaplanowanych celów³⁴².

Uwzględnienie przedziału czasu jako kryterium typologii pozwala na wyróżnienie efektywności dynamicznej powiązanej ze zdolnością do rozwoju w perspektywie długookresowej, oraz efektywności statycznej związanej z koncepcją optymalności V. Pareto. Można wyróżnić efektywność ekonomiczną związaną z optymalną alokacją czynników tworzenia określonych dóbr, usług oraz techniczną pozwalającą na ocenę sposobu wykorzystania zasobów z punktu widzenia zastosowanej

³³⁷ J. L. Frąckiewicz, *Systemy sprawnego działania*, op. cit., s. 94-98.

³³⁸ H. A. Simon (1976), *Działanie administracji*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 317-318.

³³⁹ J. Zieleniewski (1969), *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 273-274.

³⁴⁰ G. Osbert-Pociecha (2007), *Relacje między efektywnością a elastycznością organizacji* [w:] T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, „Prace Naukowe” AE Nr 1183, Wrocław: Wydawnictwo AE, s. 450.

³⁴¹ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo Ce-DeWu, s. 73; S. Zapłata (2009), *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Ocena i uwarunkowania skuteczności*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, s. 39; G. Kozuń-Cieślak (2013), *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i prace”, Nr 4(16), s. 16.

³⁴² P. Jedliński, K. Kruszcak, *Efektywność*, Encyklopedia Zarządzania, dostępne na stronie: <https://mf-iles.pl/pl/index.php/efektywnosc> [dostęp: 09.09.2018].

technologii³⁴³. Można również wyróżnić efektywność pracy, w tym podejmowanej w celu redukcji zagrożenia korupcją.

Z. Jasiński, B. Chomątowska i I. Janiak-Rejno określają efektywność pracy jako relację wartości, korzyści materialnych i niematerialnych uzyskanych dzięki ludzkiej pracy do wielkości nakładów materialnych i niematerialnych poniesionych w wyniku ludzkiej pracy³⁴⁴. Podobnie określa efektywność pracy J.E. Karney przyjmując, że jest to stosunek wyniku działania do poniesionych kosztów materialnych, ludzkich, moralnych, społecznych itp.³⁴⁵.

Z perspektywy wydajności/efektywności pracy w organizacjach publicznych kluczową kwestią jest zrozumienie, czym jest efekt pracy, w szczególności w przypadku kreowania kultury zgodności (*Compliance Culture*). M. Armstrong wskazuje, że efekty pracy to nie tylko bezpośrednio osiągnięte wyniki pracy, ale także zachowania³⁴⁶. Efekt to zachowanie, które prowadzi do osiągnięcia wyniku, lub efekt to zarówno zachowania, jak i wyniki, ponieważ zachowania same w sobie stanowią rezultaty włożonych w wykonywane zadania wysiłków umysłowych i fizycznych i mogą być oceniane niezależnie od wyników. W takim ujęciu zatem praca jest wysiłkiem umysłowym i fizycznym, którego efektem jest wykonanie zadań i osiągnięcie określonych wyników. Przyjęcie szerszego podejścia oznacza bardziej podmiotowy aspekt efektywności pracy. Pracę wykonują pojedynczy pracownicy lub zespoły ludzkie. Natomiast na poziomie organizacji będzie raczej mowa tylko o wynikach, nie zaś o zachowaniach ludzi³⁴⁷.

B. Skowron-Mielnik zauważa, że nakłady i ich mierniki powinny być określane w stosunku do zakładanych lub uzyskanych efektów. Dodaje, że najbardziej precyzyjnym byłoby zmierzenie wysiłku fizycznego i umysłowego pracownika, ale słusznie konkluduje, że problemem jest sposób pomiaru wysiłku umysłowego. Łatwiej zatem dokonać pomiaru czasu pracy lub liczby osób (ale w domyśle traktowanych jako zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, więc i tak pojawia się kategoria czasu pracy) zaangażowanych do wykonania zadania. Z kolei, nakład na pracę oznacza coś, co należy wydać, zrobić, żeby powyższy wysiłek został podjęty, więc jako miernik odpowiadają tej kategorii koszty pracy. Z punktu widzenia podmiotów zainteresowanych pracą, czyli pracownika i przedsiębiorstwa a szerzej organizacji publicznej, można zatem wnioskować, że pracownik będzie raczej mówił o nakładach pracy, a pracodawca o nakładach na pracę. Generalnie zatem efektywność pracy to

³⁴³ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 73.

³⁴⁴ Z. Jasiński, B. Chomątowska, I. Janiak-Rejno (2002), *Tworzenie warunków w przedsiębiorstwie dla proefektywnościowych zachowań pracowników* [w:] Krupski, R., Lichtarski, J. (red.), *Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku*, „Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu”, nr 940, Wrocław: Akademia Ekonomiczna, s. 371; B. Skowron-Mielnik (2009), *Efektywność pracy - próba uporządkowania pojęcia*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 1 (66) 2009, s. 31.

³⁴⁵ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 32; J. E. Karney (1998), *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa: Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, s. 74.

³⁴⁶ M. Armstrong (2005), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna, s. 436.

³⁴⁷ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 32.

stosunek efektów pracy, w sensie wyników, do szeroko rozumianych nakładów na pracę³⁴⁸.

Odniesienie wielkości efektów do jednostki pracy ludzkiej będzie definiowane jako wydajność pracy, przy czym miernikiem pracy ludzkiej będzie nie tylko ilość czasu pracy poświęconego na osiągnięcie efektów, ale może być to również liczba pracowników, choć ze względu na różne wymiary czasu, w jakich mogą być zatrudnieni pracownicy, nie jest to miernik precyzyjny³⁴⁹. Wydajność pracy jest więc pojęciem odnoszonym do zasobów ludzkich. W odniesieniu do kapitału, energii, majątku trwałego używane jest określenie produktywności, przy czym w ramach tzw. produktywności ogólnej przedsiębiorstwa występuje, utożsamiana z wydajnością pracy, produktywność pracy. Należy jednak zwrócić uwagę, że jest pewna różnica w mierniku nakładów, a mianowicie w wydajności pracy uzyskane efekty odnosi się do czasu pracy, ewentualnie liczby pracowników, a w produktywności mogą to być również koszty pracy, czego nie stosuje się w wydajności pracy. Zarówno w wydajności, jak i produktywności pracy nie jest sprecyzowane czy uzyskany efekt był zmierzony czy nie. Tej kwestii dotyczy pojęcie skuteczności³⁵⁰.

Analizę efektywności pracy można prowadzić w odniesieniu do: pojedynczego pracownika (indywidualne efekty pracy), zespołu pracowniczego (grupowe efekty pracy), organizacyjnie wyodrębnionych jednostek przedsiębiorstwa lub innej organizacji, w tym publicznej (dział, pion, wydział), przedsiębiorstwa lub innej organizacji publicznej, na przykład urzędu i załogi jako całości. Im bardziej jednak oddalany jest efekt pracy od jego bezpośredniego wytwórcy, tym trudniej wskazać bezpośrednie przyczyny poprawy lub pogorszenia efektu, a także uzasadnienie podwyższenia lub obniżenia nakładów poniesionych na te efekty³⁵¹. W systemach ocen efektów pracy dwie ostatnie kategorie efektów ujmowane są w kategorię ocen organizacyjnych³⁵², ponieważ uzyskiwane efekty są następstwem podejmowanych działań, w tym czyjejś pracy, a także czynników niezależnych od organizacji, choćby zmian prawnych. „W takim ujęciu praca staje się pojęciem bardziej abstrakcyjnym, ode-
rwanym od pracownika ją świadczącego. Tym samym mniej widoczny staje się społeczny wymiar efektywności pracy, a w kontekście aktualnych aspektów kształtowania pracy konieczne jest równoważenie się dwóch grup pożądaných efektów, ekonomicznych i społecznych. Można zatem mówić o równorzędnej ekonomizacji – usprawnianie działań mające podnieść ich ekonomiczność, a więc zwiększyć ich wydajność i/lub oszczędności i socjalizacji pracy – usprawnianie działań mające

³⁴⁸ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 32-33.

³⁴⁹ T. Listwan (red.) (2005), *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa: C.H. Beck, s. 175; M. Jerzemowska (red.) (2006), *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*, Warszawa: PWE, s. 312; E. Gaugler, E., W. Weber (red.) (1992), *Handwörterbuch des Person-alwesens*, Stuttgart: C.E. Poeschel, s. 274; B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 32-33.

³⁵⁰ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 33.

³⁵¹ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 35.

³⁵² S. Borkowska (2001), *Strategia wynagrodzeń*, Kraków: Oficyna Wydawnicza – Dom Wydawniczy ABC, s. 175.

poprawić ich społeczną wartość (np. koncepcja kapitału ludzkiego wyraża dążenie do jego większej wymierności, bo kapitał, ale też do większego upodmiotowienia, bo jednak kapitał ludzki; z kolei jakość pracy podkreśla przede wszystkim znaczenie dobrej pracy dla pracownika, ale ma to podnosić motywację do pracy i jej efekty, a dalej podwyższyć konkurencyjność przedsiębiorstwa). Jednocześnie oba te aspekty są istotne zarówno z punktu widzenia pracodawcy, jak i pracownika, ponieważ każda ze stron według własnych ekonomicznych i społecznych, materialnych i niematerialnych kryteriów ocenia efektywność świadczonej pracy”³⁵³.

Ekonomiczna efektywność pracy przejawia się zrealizowaniu rzeczowego programu działania danej organizacji przy udziale pracowników zgodnie z zasadą oszczędnego wykorzystania ograniczonego zasobu, natomiast społeczna – w zrealizowaniu interesów pracowników, które są bodźcem do podejmowania działań, wymagających z ich strony określonego wysiłku fizycznego i umysłowego. Społeczna efektywność pracy ma charakter niekwantyfikowalny. Określenie efektywności w sensie ekonomicznym nie daje pełnego obrazu potencjału pracy, dopiero oszacowanie efektywności społecznej pracy może wskazać na potencjalne rezerwy ogólnej efektywności pracy. B. Skowron-Mielnik zauważa, że takie ujęcie powoduje, że w efektywności pracy pojawiają się wartości i nakłady niematerialne, trudne do zmierzenia, a mierzalność jest podstawowym wymogiem sprawdzalności realizacji zadań³⁵⁴. Z wywodów B. Skowron-Mielnik nasuwa się jeszcze jedna konkluzja. Czy presja mierzalności i skupienie uwagi na łatwiejszej do zwymiarowania efektywności pracy w ujęciu ekonomicznym nie będzie skutkowała patologiami organizacyjnymi, jak też pogorszeniem sposobu świadczenia usług publicznych? Zagadnienie to stanowi problem badawczy wymagający rozwiązania³⁵⁵. Ta stosunkowo krótka, z uwagi na cel niniejszego opracowania, charakterystyka pojęcia efektywności uzmysławia, iż bez precyzyjnego określenia kryteriów jej ewaluacji, będzie ona fragmentarycznie oceniania lub pozostanie jedynie kategorią deklarowaną³⁵⁶.

Nadmieniono wcześniej w tej monografii, że można określić dziewięć zmiennej wpływających na efektywność organizacji, w tym jej działań antykorupcyjnych. Dziewięć zmiennych tworzy macierz efektywności antykorupcyjnej. Trzy zmienne wpływają na wyniki działalności organizacji w każdym z jej obszarów. A zatem sposób w jaki określone zostaną cele organizacji, sposób zaprojektowania działań oraz sposób zarządzania wpływają na trzy poziomy efektywności: poziom organizacji, poziom procesu oraz poziom stanowiska pracy³⁵⁷.

³⁵³ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 35-36.

³⁵⁴ B. Skowron-Mielnik, *Efektywność*, op. cit., s. 36-37; Z. Jasiński (red.) (1999), *Zarządzanie pracą*, Warszawa: Placet, s. 246; E. Heinen (1991), Wiesbaden: *Industriebetriebslehre*, Gabler, s. 737.

³⁵⁵ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 44-48.

³⁵⁶ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 73.

³⁵⁷ G.A. Rummier, A.P. Brache (2000), *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa: PWE, s. 46.



Rys. 6. Dziewięć zmiennych efektywności antykorupcyjnej organizacji publicznej

Źródło: opracowanie własne³⁵⁸

Na efektywność antykorupcyjną organizacji wpływają cele organizacji, procesu oraz stanowiska pracy. Cele te muszą być precyzyjnie określone (według znanej koncepcji SMART) i odzwierciedlać nie tylko zamierzenia organizacji, ale także oczekiwania jej klientów. Cele organizacji muszą wynikać z przyjętej strategii działania³⁵⁹. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie: czy organizacja publiczna ma określone i zrozumiałe cele ogólnooorganizacyjne, które dotyczą przeciwdziałania korupcji? Czy organizacja odróżnia się w tym zakresie (pozytywnie) od pozostałych organizacji publicznych?

Sposób zaprojektowania struktury organizacyjnej, procesu oraz stanowiska pracy ma służyć efektywnej realizacji celów. W przypadku projektowania organizacji należy odpowiedzieć na pytanie: czy struktura pozwala na efektywną realizację strategii antykorupcyjnej? Co powinno być w tej strukturze zmienione i dlaczego?

Nawet jeśli organizacja posiada cele antykorupcyjne i odpowiednią strukturę to może osiągać słabe wyniki wskutek nieprawidłowego zarządzania. Należy zatem wyróżnić (Ibidem): 1) zarządzanie celami antykorupcyjnymi organizacji. Każdy z działów powinien mieć zdefiniowane cele, które pozwolą na osiągnięcie celów całej organizacji; 2) zarządzanie wskaźnikami efektywności, przez co należy rozumieć pozyskiwanie informacji, jak otoczenie ocenia organizację, ustalenie jak ta ocena odnosi się do ustalonych wcześniej kryteriów oceny, podjęcie działań korygujących według koncepcji ciągłego doskonalenia Kaizen; 3) zarządzanie zasobami. Zasoby powinny być tak rozdzielone, aby umożliwiały każdemu z działów organizacji realizację celów antykorupcyjnych; 4) zarządzanie sprzężeniami, a zatem rozwiązywanie problemów

³⁵⁸ Na podstawie: G.A. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie*, op. cit., s. 46; Z. Dobrowolski, T. Szejner (2019), Enhancing Innovation Through Implementation the Comprehensive Approach to Nurturing the Compliance Culture of the Worldwide Innovation Ecosystem, *Journal of Intercultural Management*, 11(2), 21-46. <https://doi.org/10.2478/joim-2019-0008>

³⁵⁹ G.A. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie*, op. cit., s. 46-57.

międzywydziałowych, zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla wspólnych działań różnych działów, wymiany informacji.

Realizacja zadań przez organizację publiczną jest wynikiem procesów. A zatem każdy z procesów musi mieć ustalone cele. Dotyczy to również procesów międzydziałowych, które mogą mieć wpływ na realizację strategii organizacji. Cele procesów muszą być związane z wymaganiami klientów. A zatem muszą promować kulturę zgodności (*Compliance Culture*). W dalszej kolejności należy ustalić, czy sposób zaprojektowania procesu pozwala na efektywną realizację celów. W ramach zarządzania procesem należy ustalić czy ustalono cele cząstkowe dla każdej istotnej czynności w każdym procesie. Czy pozyskiwano informacje klientów na temat wyników procesu, czy porównywano osiągnięte wyniki z przyjętymi kryteriami, czy w następstwie korekty regulowano działalność albo dokonywano zmiany celów procesów, aby odzwierciedlały oczekiwania klientów oraz możliwości organizacji. Zarządzanie zasobami wiąże się z zapewnieniem zasobów koniecznych do realizacji poszczególnych czynności w procesie. A zatem jeśli jedną z czynności będzie obiór techniczny zamówionych robót to muszą być odpowiednie środki finansowe przewidziane na ten cel pozwalające na sprawdzenie jakości wykonanych zadań przy wykorzystaniu specjalistycznej wiedzy i sprzętu. Należy także zapewnić zarządzanie między działami tak, aby zapewnić efektywne wykonanie zadań przez kilka działów organizacji (Ibidem).

Na poziomie stanowiska pracy także należy ustalić cele do osiągnięcia określając wcześniej, które stanowiska wpływają na efekty kluczowych procesów. Czy są określone standardy działań. Stanowisko pracy powinno być tak zaprojektowane, aby pozwalało na skuteczną realizację celów. W ramach zarządzania stanowiskiem pracy należy poszukiwać odpowiedzi na następujące pytania: Czy pracownicy wiedzą, jakich wyników pracy się od nich oczekuje i jakie standardy ich obowiązują? Czy pracownicy posiadają odpowiednie zasoby, otrzymują jednoznacznie sformułowane priorytety działania, rozumiały i wykonalny zakres obowiązków? Czy pracownicy są nagradzani za osiągnięcie celów stanowiska? Czy wiedzą w jaki sposób oceniane są wyniki ich pracy? Czy pracownicy posiadają konieczne do realizacji postawionych zadań umiejętności i wiedzę? Czy postawy pracowników zapewniają realizację celów? (Ibidem).

Dotychczasowe rozważania prowadzą do holistycznego ujęcia efektywności antykorupcyjnej organizacji publicznej. Skuteczne zarządzanie efektywnością antykorupcyjną wymaga odpowiedniego sformułowania celów, zaprojektowania oraz zarządzania każdym z trzech poziomów: organizacji, procesu oraz stanowiska pracy (Ibidem).

Tabela 12. *Holistyczne ujęcie dziewięciu zmiennych efektywności antykorupcyjnej*

	Potrzeby efektywności			
		Cele	Sposób zaprojektowania	Sposób zarządzania
	Poziom organizacyjny	Cele organizacji: Czy przyjęto i przekazano pracownikom strategię antykorupcyjną organizacji? Czy przygotowując strategię wykorzystano wyniki analizy SWOT?	Zaprojektowanie organizacji: Czy wszystkie działy w organizacji są potrzebne w realizacji strategii antykorupcyjnej? Czy współdziałanie działów w realizacji ww. strategii jest optymalne? Czy struktura organizacyjna wspiera realizację strategii antykorupcyjnej?	Organizacją: Czy cele działów zostały opracowane? Czy wyniki pracy są mierzone? Czy zasoby prawidłowo przydzielono, aby zrealizować cele? Czy relacje między pracownikami podlegają zarządzaniu?
Poziomy Efektywności	Poziom procesu	Cele procesu: Czy cele kluczowych procesów są powiązane z oczekiwaniami interesariuszy i wymaganiami organizacji?	Projektowanie procesu: Czy zaprojektowany proces służy efektywnej realizacji celów procesu?	Procesem: Czy określono cele procesów? Czy wyniki procesu podlegają zarządzaniu? Czy alokacja zasobów jest prawidłowa? Czy współdziałanie w ramach procesu podlega zarządzaniu?

	Poziom stanowiska pracy	Cele stanowiska pracy: Czy oczekiwane wyniki pracy oraz standardy wykonania pracy na stanowisku pracy są związane z wymaganiami procesu oraz z celami organizacji i wymaganiami jej interesariuszy?	Projektowanie stanowiska pracy: Czy wymagania procesu są uwzględnione w konstrukcji stanowiska pracy? Czy czynności są ułożone w logiczny sposób? Czy wytyczne, instrukcje zostały opracowane?	Stanowiskiem: Czy pracownicy znają i rozumieją cele swojego stanowiska? Czy przydzielono odpowiednie zasoby? Czy pracownicy otrzymują informację o priorytetach? Czy pracownicy wiedzą w jakim zakresie zrealizowali cele i jak są oceniani? Czy wiedza i umiejętności pracowników są odpowiednie do realizacji celów?
--	-------------------------	--	---	---

Źródło: opracowanie własne³⁶⁰

Do analizy organizacji z perspektywy trzech poziomów: organizacji, procesów i stanowisk pracy można wykorzystać dobrze znany w naukach o zarządzaniu diagram Ishikawy. Warto przypomnieć, że podstawą diagnozy organizacji jest przede wszystkim ustalenie problemu (problemów) z jakim boryka się organizacja. Następnie należy pozyskać informacje i przeanalizować wszystkie możliwe przyczyny badanego zjawiska oraz ustalić główne kategorie możliwych przyczyn. Następnie należy zakwalifikować przyczyny do odpowiednich kategorii. Do najczęściej stosowanych kategorii przyczyn, zgodnie ze znaną koncepcją 5ME, należą: człowiek (Man),

³⁶⁰ Na podstawie G.A. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie, op. cit.*, s. 55.

materiał (Material), sprzęt/maszyna (Machine), stosowana metoda (Method), kierownictwo (Management), środowisko/otoczenie (Environment).

Zgodnie z koncepcją Z. Dobrowolskiego, M. Dobrowolskiej zwanej 7MES istnieje siedem kategorii rozpatrywanej z punktu widzenia diagnozy korupcji: pracownicy (Man), materiał/informacje (Material), sprzęt/maszyna (Machine), stosowana metoda (Method), kierownictwo (Management), środowisko/otoczenie (Environment) oraz interesariusze (Stakeholders).

Planując działania antykorupcyjne w organizacji lub makroorganizacji warto pokusić się o wykorzystanie analizy PEST, a zatem dobrze znanej metodzie badania otoczenia przedsiębiorstwa. Metoda pozwala na określenie podstawowych sfer otoczenia, czyli obszarów, które mają kluczowy wpływ na funkcjonowanie organizacji. Poznanie tych sfer jest niezbędne do przygotowania efektywnej strategii antykorupcyjnej³⁶¹. Punktem wyjścia jest zestawienie podstawowych czynników zewnętrznych organizacji: Political - polityczne, Economic – ekonomiczne, Social – społeczno-kulturowe, Technological – technologiczne. W niektórych odmianach analizy pojawia się dodatkowo samodzielny czynnik środowiskowy – Environment (analizę nazywamy wtedy PEEST) lub czynnik prawny Legal (nazwa analizy - PESTEL)³⁶².

Tabela 13. Czynniki analizy PEST

Polityczno-prawne	Ekonomiczno-gospodarcze	Społeczno-kulturowe	Technologiczne
• Polityka podatkowa • Stabilność polityki państwa • Prawo pracy • Przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej • Polityka socjalna państwa • Ustawodawstwo antymonopolowe	• Bezrobocie • Inflacja • Stopy procentowe • Kursy walut • Dostępność kredytów • Konsumpcja • Inwestycje • Oszczędności • Cykle koniunktury gospodarczej	• Poziom dochodów • Postęp cywilizacyjny • Poziom wykształcenia • Mobilność społeczna • Styl życia • Świadomość ekologiczna • Wymagania i oczekiwania	• Poziom technologiczny • Zgodność z normami jakości • Innowacyjność i nowoczesność • Nakłady państwa na badania i rozwój • Szybkość transferu nowoczesnych technologii • Poziom rozwoju transportu

³⁶¹ Encyklopedia Zarządzania, *Analiza PEST*, dostępne na stronie: https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_PEST [dostęp: 23.02.2019].

³⁶² Tamże

• Stabilność władzy • Przepisy dotyczące handlu • Ustawodawstwo dotyczące ochrony konsumenta • Przepisy o ochronie środowiska • Dostosowanie się do wymogów Unii Europejskiej	• Poziom nakładów na naukę, kulturę i oświatę • Poziom nakładów na opiekę zdrowotną • Dochody gospodarstw domowych • Rentowność przedsiębiorstw • Ceny paliw i energii, surowców i ziemi	konsumentów • Poziom nauki, kultury i sztuki • Świadomość praw obywatelskich • Religia i etyka pracy	• Funkcjonowanie standardów jakościowych, dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia
---	--	---	--

Źródło: opracowanie własne³⁶³

W pierwszym etapie analizy ACPESTA (*Anti-Corruption PEST Analysis*) należy ustalić najważniejsze czynniki poszczególnych segmentów otoczenia (politycznego, ekonomicznego, społeczno-kulturowego, technologicznego), które znacząco wpływają lub mogą wpływać na działalność antykorupcyjną organizacji. Przykładowo system podatkowy może być nieczytelny i zawierać szereg luk prawnych lub rozwiązań dyskrejonalnych katalizujących korupcję. Społeczeństwo może tolerować zachowania korupcyjne, na przykład przyjmując, iż drobne prezenty w zamian za załatwienie sprawy są przejawem dobrego wychowania. Podczas drugiego etapu należy ustalić wpływ każdego z czynników na funkcjonowanie organizacji. Należy ocenić, które czynniki wpływają obecnie na organizację najbardziej, a także które będą wpływać w przyszłości. W taki sposób powstaje zestawienie czynników podzielonych ze względu na siłę (największy i najmniejszy wpływ) oraz na czas oddziaływania (czy organizacja ma z nimi do czynienia teraz, czy będzie miała w przyszłości). W trakcie trzeciego etapu należy określić relacje między organizacją a jej otoczeniem. Należy ustalić, jak dany czynnik wpływa lub jak może wpływać na działalność organizacji w przyszłości. Przykładowo, możliwość wprowadzenia cen refundowanych za leki może katalizować korupcję w związku z zainteresowaniem firm

³⁶³ Na podstawie Encyklopedia Zarządzania, *Analiza PEST*, dostępne na stronie: https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_PEST [dostęp: 23.02.2019].

umieszczeniem ich produktów na liście leków refundowanych, a co za tym idzie zwiększeniem obrotów.

W świetle powyższych wywodów można dokonać uogólnienia, że z perspektywy makroorganizacji należy zastosować dobrze znaną nie tylko w naukach o zarządzaniu, ale również w politologii analizę systemową, której prekursorem był D. Easton, K. W. Deutsch czy T. Parsons. Państwo musi być zatem rozpatrywane jako całość złożona z elementów zależnych od siebie wzajemnie, jak również zależnych od całości i wpływającej oddzielnie lub łącznie na ową całość. Źródeł modyfikacji systemu należy poszukiwać w jego konstrukcji oraz umiejętności dostosowania się do otoczenia, przewidywaniu kierunków przemian w otoczeniu, a nawet aktywnym sterowaniu przemianami w otoczeniu.

3. Znaczenie instytucji kontroli sektora publicznego w zwalczaniu korupcji

Na początku rozważań poświęconych roli instytucji kontroli sektora publicznego w zwalczaniu korupcji należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy instytucjonalna kontrola państwowa lub szerzej publiczna jest w stanie wykryć zjawisko korupcji? Istota kontrolowania sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów. Dowodami są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, opinie ekspertów, konsultantów, informacje uzyskiwane ustnie, pisemnie a w niektórych krajach także telefonicznie od pracowników jednostki kontrolowanej, innych osób, które mogą posiadać informacje przydatne dla kontrolerów. W odniesieniu do problematyki detekcji zjawiska korupcji organ kontroli bez stosownych rozwiązań prawnych i organizacyjnych staje się bezradny. Korupcję trudno wykryć analizując zapisy ksiąg rachunkowych, rachunki, transakcje. Dokumenty mogą być prowadzone prawidłowo, choć zaistniało zjawisko korupcji. „Przeciwnikiem” kontrolerów są dwie strony: korumpujący i korumpowany, w których wspólnym interesie jest zatajanie zjawiska korupcji. Organ kontroli nie stosuje metod przyjętych w policji nie posiada uprawnień prokuratury³⁶⁴.

Rodzi się zatem pytanie, czy organy kontroli w ogóle powinny zajmować się problematyką korupcji? Organy kontroli powinny walczyć z korupcją, przy czym ich udział w tej walce jest zróżnicowany w zależności od zakresu posiadanych kompetencji kontrolnych. Należy także uwzględnić, czy mamy do czynienia

³⁶⁴ W podrozdziale przytoczono opracowanie Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

z kontrolą wewnętrzną, zewnętrzną, czy wreszcie kontrolą pozainstytucjonalną, a zatem społeczną³⁶⁵.

Z punktu widzenia zasad racjonalnego gospodarowania w sektorze publicznym ważnym zagadnieniem jest stworzenie dobrze działającej kontroli wewnętrznej. Stanowi ona „pierwszą linię obrony” w walce z korupcją. Kontrolerzy wewnętrzni z racji umiejscowienia w danej instytucji dobrze znają otoczenie, w jakim ta instytucja funkcjonuje, zadania i strukturę organizacyjną instytucji. Bycie „częścią” instytucji może stanowić zagrożenie dla obiektywizmu kontrolerów wewnętrznych, stąd tak ważnym zagadnieniem jest prawidłowe umiejscowienie komórek kontroli wewnętrznej w strukturze organizacyjnej instytucji. W wielkim skrócie można stwierdzić, iż kontrolerzy wewnętrzni powinni podlegać jedynie naczelnemu kierownictwu instytucji i jednocześnie dysponować uprawnieniami umożliwiającymi im rzetelne zbadanie i ocenę kontrolowanej działalności³⁶⁶.

Funkcjonowanie „kontroli wewnętrznej” w administracji państwowej można prześledzić na przykładzie Urzędów Inspektora Generalnego działających w amerykańskiej administracji federalnej. W 1978 r. Kongres uchwalił ustawę o inspektorach generalnych³⁶⁷, która zmieniła organizację systemu kontroli wewnętrznej w USA. Ustawa stworzyła stanowisko inspektora generalnego prawie we wszystkich urzędach federalnych. W największych urzędach, jak ministerstwa inspektorzy generalni są mianowani przez Prezydenta a nominacja jest zatwierdzana przez Senat. Są oni usuwani ze stanowisk jedynie na wniosek Prezydenta, który jest zobowiązany do przedstawienia Kongresowi powodów podjęcia takich decyzji. W mniejszych urzędach inspektor generalny jest mianowany przez kierownika urzędu, który także jest uprawniony do usunięcia go ze stanowiska i zobligowany do przedstawienia Kongresowi wyjaśnienia swojej decyzji. Wydaje się, że przyjęty w ustawie proces powoływania i odwoływania kontrolera generalnego zapewnia mu niezależność w sprawowaniu funkcji. Ustawa wymaga, aby inspektor generalny został wybrany niezależnie od jego politycznych przekonań i powiązań, wyłącznie na podstawie kwalifikacji moralnych i etycznych oraz wykazanej znajomości zagadnień rachunkowości, kontroli finansowej, analizy finansowej, prawa, analizy zarządzania, administracji publicznej oraz procedur postępowania kontrolnego. Kierownik urzędu dysponuje ogólnymi uprawnieniami nadzorczymi wobec inspektora generalnego i nie może uniemożliwiać mu prowadzenia jakichkolwiek kontroli i badań. Inspektor generalny jest niezależny od struktur operacyjnych urzędu. Ta niezależność jest dodatkowo wzmocniona przepisem o oddzieleniu budżetu inspektora generalnego od pozostałej części budżetu urzędu³⁶⁸.

³⁶⁵ Rodzaje kontroli przedstawiono w publikacji: Z. Dobrowolski (2004), *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.

³⁶⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

³⁶⁷ ustawa o inspektorze generalnym z 1978 r. Public Law 95-452, 92 Stat.1101

³⁶⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

Omawiana ustawa zmieniała także zasady sprawozdawczości. Przed jej uchwaleniem kontrolerzy kontroli wewnętrznej przedstawiali wyniki pracy swoim bezpośrednim przełożonym. Sprawozdania te były przekazywane dyrektorowi ds. administracyjnych, który przedstawiał istotne ustalenie kontroli dyrektorowi urzędu. W przypadku ustaleń wskazujących na nieprawidłowości w działaniu dyrektora ds. administracyjnych, omawiane wyżej sprawozdania były przekazywane bezpośrednio dyrektorowi urzędu. Na mocy ustawy o inspektorze generalnym od inspektora generalnego wymaga się, aby przedstawiał wszystkie raporty kontroli bezpośrednio dyrektorowi urzędu, jak też na bieżąco i w pełnym zakresie informował parlament - Kongres o wynikach swojej pracy. Dwa razy do roku inspektor generalny jest zobowiązany do przedstawienia kierownikowi urzędu sprawozdania o działalności kontrolnej. Sprawozdanie to w ciągu 30 dni kierownik urzędu przesyła do Kongresu i przedstawia własne stanowisko w sprawie, jeśli zachodzi taka potrzeba. Inspektor generalny niezwłocznie informuje kierownictwo urzędu po stwierdzonych w toku kontroli istotnych nieprawidłowościach w działalności urzędu. Raport przesyłany jest także do Kongresu w ciągu siedmiu dni od powiadomienia kierownictwa urzędu. Tego rodzaju podwójne rozwiązanie w zakresie sprawozdawczości miało na celu ochronę niezależności inspektora generalnego. Ponadto miało także na celu zagwarantowanie, aby informacje o zasadniczych problemach ujawnionych w toku kontroli nie pozostawały tylko w urzędzie, lecz były szeroko udostępnione, co pozwoli na podjęcie szybkich działań zaradczych³⁶⁹.

W strukturze organizacyjnej Inspektora Generalnego można wyróżnić działy zajmujące się audytem, ale także prowadzeniem dochodzeń (*investigations*). Na przykład, w strukturze Inspektora Generalnego amerykańskiego Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej funkcjonują: dział usług audytowych, dział prawny, dział ocen i inspekcji (odpowiednik polskiej kontroli wykonania zadań), dział dochodzeniowy, a także dział pracowniczy (regulacje spraw pracowników Inspektora Generalnego)³⁷⁰. Biuro Inspektora Generalnego zatrudnia ponad 1600 pracowników, których celem jest zapewnienie prawidłowości corocznego wydatkowania 1 biliona dolarów na realizację ponad 100 federalnych programów zarządzanych przez takie podmioty, jak Centers for Medicare & Medicaid Services, Administration for Children and Families, Centers for Disease Control and Prevention, Food and Drug Administration oraz National Institutes of Health³⁷¹. Prezentowane wyżej biuro

³⁶⁹ Tamże; H. S. Havens (1996), *Znaczenie kontroli wewnętrznej w systemach kontroli zarządczej w administracji rządowej z perspektywy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Najwyższe organy kontroli a kontrola zarządcza w administracji rządowej*, Goławice: Najwyższa Izba Kontroli.

³⁷⁰ Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, *Organization Chart*, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/about-oig/organization-chart/index.asp> [dostęp: 23.02.2019].

³⁷¹ Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, *About the Inspector General*, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/about-oig/about-inspector-general/index.asp> [dostęp: 23.02.2019].

Inspektora Generalnego w planie strategicznym trafnie określiło 4 cele strategiczne³⁷²: 1) walkę z oszustwem, nadużyciami, marnotrawstwem; 2) promowanie jakości świadczonych usług publicznych, bezpieczeństwa publicznego, maksymalizowanie społecznej użyteczności świadczonych usług publicznych poprzez poprawę efektywności i skuteczności realizacji zadań; 3) zapewnienie bezpiecznej przyszłości; 4) wdrażanie innowacji, zaawansowanych, doskonałych rozwiązań w działalności publicznej.

Kontrola wewnętrzna powinna przeciwdziałać zjawisku korupcji i umożliwiać określanie obszarów ryzyka zarządzania, ryzyka związanego z transmisją danych przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych. Stworzenie przestrzeni informatycznej niewątpliwie usprawniło system komunikowania. Naraziło jednak liczne kraje na możliwość utraty poufnych informacji czy próby niszczenia systemów informatycznych³⁷³. Przykład realnego zagrożenia, jakie może powstać na skutek wprowadzenia do sieci „wirusów”, stanowi program „I love you”, opracowany przez młodego filipińskiego studenta, który zainfekował oprogramowanie w 45 milionach komputerów zlokalizowanych w dwudziestu krajach. Instytut Kontrolerów Wewnętrznych Stanów Zjednoczonych opublikował raport identyfikujący osiem obszarów działalności gospodarczej w USA, gdzie istnieje szczególna potrzeba wprowadzenia zabezpieczeń systemów komputerowych. Do nich zalicza się m.in. energetykę, system bankowy, przedsiębiorstwa wodociągowe, zakłady gazownicze. Podstawowym celem wspomnianego raportu było zwrócenie uwagi kierownictwa przedsiębiorstw na stopień zagrożenia kradzieżą lub zniszczeniem informacji, możliwość paraliżu systemu łączności, uświadomienia, że przedmiotem kradzieży mogą być poufne dane o klientach, warunki kontraktów, plany strategiczne. Takie zagrożenia wymagają stworzenia efektywnego systemu zabezpieczeń, co oznacza nie tylko wprowadzenie pewnych rozwiązań technicznych, a więc blokad, szyfrów, kodów itp., ale również konieczność zmian organizacyjnych, a wśród nich dokonania zmiany w postrzeganiu roli kontroli wewnętrznej. Jednym z jej zadań powinna być ocena prawidłowości i efektywności działania systemu zabezpieczeń danych komputerowych³⁷⁴.

Badania Federalnego Biura Śledczego (FBI) wykazały, że na przykład w 1996 roku 42 % analizowanych przedsiębiorstw doświadczyło, co najmniej jednej próby włamania do własnego systemu informatycznego. W 1999 roku sytuacja taka miała miejsce w 62 % analizowanych przedsiębiorstw. W 1997 roku spośród ogółu „włamywaczy”: 22 % stanowiły podmioty określone jako powiązane z zagranicznymi rządami (1), 23 % podmioty powiązane z zagranicznymi przedsiębiorstwami (2), 51 %

³⁷² Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, *OIG Strategic Plan 2014–2018*, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/reports-and-publications/strategic-plan/files/OIG-Strategic-Plan-2014-2018.pdf> [dostęp: 23.02.2019].

³⁷³ B. Pflumm (2000), Practice Center Institute of Internal Auditors, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

³⁷⁴ Tamże

podmioty powiązane z przedsiębiorstwami krajowymi (3). W 1999 roku udział wspomnianych wyżej podmiotów w próbach nielegalnego dostępu do systemów informatycznych przedsiębiorstw wynosił odpowiednio: 21 %, 30 % i 53 %. Kontrola GAO – naczelnego organu kontroli państwowej przeprowadzona w 24 instytucjach rządowych wykazała, że w 7 z nich (29 %), m.in. w ministerstwie sprawiedliwości, pracy, spraw wewnętrznych, rolnictwa, kontrolerzy GAO bez przeszkód „włamywali” się do systemów informatycznych jednostek kontrolowanych i z powodzeniem pozyskiwali różnorodne dane, mogli je także modyfikować a nawet usuwać. W toku kontroli ministerstwo rolnictwa przyznało, że było obiektem około 250 prób „włamań” przeprowadzonych przez *hackerów*³⁷⁵.

Nie jest zatem przypadkiem, iż przytoczony wyżej Inspektor Generalny amerykańskiego Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej w planie strategicznym swojego biura przyjął, że jednym z priorytetów jest promowanie bezpiecznego i skutecznego wykorzystania technologii informatycznych i danych³⁷⁶. Inspektor Generalny trafnie zauważył, że dokonywana przez dostawców usług medycznych digitalizacja systemów dokumentacji medycznej i fakturowania, przyjęcie elektronicznych kart zdrowia (EHR) i innych innowacji stwarza możliwość poprawy opieki nad pacjentem i bardziej efektywnego zarządzania w służbie zdrowia. Jednakże elektroniczny format osobistych informacji medycznych generuje ryzyka nieprawidłowej ochrony prywatności i bezpieczeństwa tych danych oraz zapewnienia integralności EHR oraz innych programów. Audyty przeprowadzone przez biuro Inspektora Generalnego wykazały, że niektóre szpitale nie miały wystarczających zabezpieczeń, potencjalnie narażając elektroniczne informacje zdrowotne pacjentów na nieautoryzowany dostęp. Luki obejmowały niezabezpieczony dostęp bezprzewodowy, ujawniono nieodpowiednie szyfrowanie danych, awarie uwierzytelniania i inne luki w zabezpieczeniach dostępu. OIG wykrył również naruszenia bezpieczeństwa w danych przechowywanych przez kontrahentów jednostek służby zdrowia. Ochrona danych ma, w ocenie biura Inspektora Generalnego, kluczowe znaczenie, gdyż sprawcy oszustw często używają skradzionych tożsamości pacjentów lub lekarzy w celu zgłaszania fałszywych roszczeń. W latach 2009-2021 rząd federalny wyda ponad 20 miliardów dolarów na programy Medicare i Medicaid EHR. Należy ograniczyć ryzyko wyłudzeń środków finansowych³⁷⁷.

W Polsce, stosownie do postanowień art. 272-296 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷⁸ funkcjonuje audyt wewnętrzny, definiowany jako działalność niezależna i obiektywna. I w tym zakresie kończy się podobieństwo do

³⁷⁵ Tamże

³⁷⁶ Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, *OIG Strategic Plan 2014–2018*, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/reports-and-publications/strategic-plan/files/OIG-Strategic-Plan-2014-2018.pdf> [dostęp: 23.02.2019].

³⁷⁷ Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, *Management Issue 9: Integrity and Security of Health Information Systems and Data*, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/reports-and-publications/top-challenges/2012/issue09.asp> [dostęp: 23.02.2019].

³⁷⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 869.

amerykańskiego rozwiązania w zakresie urzędów Inspektora Generalnego. Polski audytor wewnętrzny nie prowadzi dochodzeń. Jego celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena kontroli zarządczej dotyczy w szczególności jej adekwatności, skuteczności i efektywności w dziale administracji rządowej lub jednostce.

Wypełniając ustawową delegację (art. 273 ust.1 ustawy o finansach publicznych) Minister Finansów określił w formie komunikatu standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Z komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych³⁷⁹ wynika, iż w Polsce przyjęto do stosowania od dnia 1 stycznia 2017 r. Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego opracowane przez The Institute of Internal Auditors. Zgodnie z art. 274 ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny prowadzi się w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach wojewódzkich, izbach administracji skarbowej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, w tym w zarządzanych przez niego funduszach, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w tym w funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowym Funduszu Zdrowia, Krajowym Zasobie Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529). Audyt wewnętrzny prowadzi się także w: 1) państwowych jednostkach budżetowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej dochodów lub kwota wydatków przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł; 2) uczelniach publicznych, jeżeli kwota ujętych w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł; 3) samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł; 4) agencjach wykonawczych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł; 5) państwowych funduszach celowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo usługodawca niezatrudniony w jednostce. W jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta

³⁷⁹ Dz. Urz. MRiF poz. 28

w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

Kontrola zarządcza, która stanowi przedmiot zainteresowania polskich audytorów wewnętrznych, to proces służący zapewnieniu, iż zasoby są pozyskiwane oraz wykorzystywane w taki sposób, aby skutecznie i efektywnie osiągać cele organizacji³⁸⁰. Proces ten wpływa na zachowania, a szerzej kulturę organizacyjną. Ułatwia współpracę pomiędzy pracownikami oraz jednostkami organizacyjnymi. Z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej kontrola zarządcza wpływa zarówno na instytucje formalne jak i nieformalne, w tym artefakty. Dostrzegany jest także wpływ kontroli zarządczej na empowerment a zatem proces angażowania pracowników w podejmowanie decyzji, jak też kreowania poczucia odpowiedzialności za losy organizacji³⁸¹. Z. Dobrowolski zauważa, że konstatacja o pozytywnym oddziaływaniu kontroli zarządczej na postawy ludzi w organizacjach należących do sektora finansów publicznych, a także współpracujących z nimi pozostałych organizacji jest nieco na wyrost. Potwierdzenie, że jej wprowadzenie rzeczywiście wpłynęło na postawy ludzi wymaga weryfikacji w wyniku badań naukowych, które zresztą zainicjowano. Dysponując obecnym poziomem wiedzy, na podstawie danych o stanie naruszeń dyscypliny finansów publicznych trudno o uogólnienie, że implementacja kontroli zarządczej w organizacjach publicznych wpłynęła na zmianę instytucji nieformalnych w taki sposób, iż poprawiła się dyscyplina finansów publicznych. Trudno dostrzec realny wpływ kontroli zarządczej na poprawę działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) analizując choćby sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych. Skala naruszeń prawa i nierzetelnych działań jest nadal znacząca³⁸².

W ujęciu normatywnym, tj. określonym w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (kontrola zarządcza jest definiowana, jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób: zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W świetle powyższej teleologicznej definicji, kontrola zarządcza służy m.in. porównaniu wyniku działania z jego celem po

³⁸⁰ W tej części monografii w opisie problematyki kontroli zarządczej przytoczono: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 171-185; R. N. Anthony (1965), *Planning and Control Systems: Framework for Analysis*, Graduate School of Business Administration, Boston: Harvard University.

³⁸¹ E.G. Flamholtz (1983), *Accounting, Budgeting and Control Systems in Their Organizational Context: Theoretical and Empirical Perspectives*, "Accounting, Organizations and Society", Vol. 8, No. 2; W.G. Ouchi (1979), *A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*, "Management Science", Vol. 25, No. 9; R. Simons (1995), *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston: Harvard Business School Press; D.T. Otley (1994), *Management Control in Contemporary Organizations: Towards a Wider Framework*, "Management Accounting Research", Vol. 5, Issue 3-4.

³⁸² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa 2016; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa 2017; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Warszawa 2018; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 171-185.

to, by dokonać oceny prakseologicznej i wprowadzić modyfikacje w odniesieniu do celu lub poszczególnych członów działania. Kontrola zarządcza ma charakter prospektywny, bieżący i następczy. Identyfikacja ryzyka determinuje jej prospektywny charakter. Ocena transformacji nakładów w wyniki dokonywana jest w ramach monitoringu, zaś sprawdzanie i ocena dokonanych już czynności, dokonywana jest m.in. w ramach samooceny kontroli zarządczej.

Kontrola zarządcza służy zapewnieniu realizacji więzki celów. Zwrócić należy uwagę, iż cele kontroli zarządczej mają charakter nietaksatywny. Obejmują zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań zarówno finansowych jak i wykonania zadań; 4) ochrony zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, informatycznych; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem.

W komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁸³ określono podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Trafnie zauważono, że ich celem jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa. Rodzi się pytanie, czy ten zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej rzeczywiście można określić terminem standardów. Ponadto z opisu zawartego w cyt. wyżej komunikacie Nr 23 wynika, że przy opracowaniu zbioru wskazówek uwzględniono międzynarodowe standardy odnoszące się do kontroli wewnętrznej. A przecież kontrola zarządcza to proces, którego jednym z elementów składowych, ale nie jedynym jest kontrola wewnętrzna.

Warto podkreślić, że standaryzacja procesów przyjmuje w zależności od stopnia ich szczegółowości i zakresu przyznanych wykonawcom tych standardów uprawnień dyskrecyjnych różne formy. Przykładowo zasady realizacji procesów charakteryzują się niewielkim zakresem regulacji pozostawiając wykonawcom procesu dużą swobodę wyboru sposobów działania. Regulacje działania zawarte w zasadach realizacji polegają na podaniu pożądanego stanu końcowego procesu lub ogólnego kierunku jego realizacji, co sprowadza się do wytycznych co należy, a czego nie należy czynić. Procesy realizowane w oparciu o zasady realizacji mają charakter innowacyjny³⁸⁴. Tzw. standardy kontroli zarządczej w polskim sektorze finansów publicznych w zakresie środowiska wewnętrznego stanowią m.in., że osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce

³⁸³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

³⁸⁴ M. Trocki (2004), *Kontrola jakości produkcji*, Leksykon Zarządzania, Warszawa: Difin, s. 522.

i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Tego typu sformułowanie nie jest pożądanym stanem końcowym procesu, lecz stanem, jaki powinien towarzyszyć wykonywaniu zadań poczynając od ich zainicjowania, implementacji po ocenę końcowych efektów podjętych działań. Jeszcze bardziej niejednoznaczny jest kolejny zapis w standardach stanowiący, że osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami. Czy twórcom tzw. standardów chodziło o codzienne postępowanie w miejscu pracy, czy też poza godzinami pracy, również z zaciszu domowym. Dlaczego tylko osoby zarządzające mają wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych, a pracownicy jednostek sektora finansów publicznych już nie? Zapis, iż ci ostatni mają przestrzegać wartości etycznych przyjętych w jednostce nie jest tożsamy z wspieraniem i promowaniem tych wartości. Poważne wątpliwości budzi również zapis o tym, że jakieś wartości etyczne mają zostać przyjęte w jednostce³⁸⁵.

W przyjętym przez Ministra Finansów rozwiązaniu dostrzec można połączenie modeli regulacyjnego z akredytacyjnym standaryzacji. Tymczasem wydaje się, że w przypadku jednostek sektora finansów publicznych zobligowanych do stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych powinien być zastosowany wyłącznie model regulacyjny standaryzacji mający na celu zapewnienie sprawności świadczonych usług publicznych. Standaryzacja procesów może także przybrać formę regulacji ramowych procesów. Taka forma charakteryzuje się tym, że pozostawia się wykonawcom znaczną swobodę wyboru działania. Zawierają ogólne określenie sposobu realizacji procesu dopuszczającego wprowadzenie zmian w zależności od konkretnych warunków wykonania zadań, na które mogą mieć wpływ przemiany w otoczeniu organizacji. Dotyczą zatem procesów adaptacyjnych. Istnieją jeszcze dwie formy standaryzacji procesów. Mianowicie, szczegółowe regulacje alternatywne procesów ograniczające swobodę działania wykonawców do wyboru określonych wariantów realizacji procesu oraz szczegółowe regulacje procesów nie dopuszczające do swobody działania za strony wykonawców, dotyczące działań rutynowych³⁸⁶. W przypadku standaryzacji dotyczącej przestrzegania wartości etycznych należy podjąć dyskusję nad wprowadzeniem w Polsce kodeksu etyki jednolitego dla wszystkich organizacji publicznych wykorzystujących środki publiczne³⁸⁷.

Kolejne zapisy odnoszące się do środowiska wewnętrznego jednostki również pozostawiają sporo do życzenia. Zapis, że należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania jest na tyle ogólny, że w zasadzie staje się mało przydatny. Brakuje w nim odniesienia do postaw przedstawicieli organizacji publicznych i powiązania ich z zasadami etyki. Niezrozumiałe jest ograniczenie

³⁸⁵ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 181-185.

³⁸⁶ M. Trocki, *Kontrola*, op. cit., s. 522.

³⁸⁷ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 181-185.

walorów sprawności do skuteczności oraz efektywności i zupełne pominięcie legalności i rzetelności. Tymczasem można skutecznie osiągać cele będąc nierzetelnym. Na tym przecież polega oportunizm stron kontraktów zidentyfikowany przez O.E. Williamsona. Ogólnikowo brzmi zapis o konieczności zapewnienia rozwoju kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających. Można jedynie domniemywać, że chodzi o nieustanne doskonalenie kompetencji osób zarządzających i pracowników w zakresie niezbędnym do sprawnego osiągania celów organizacyjnych. Tylko takie doskonalenie kompetencji a nie okazjonalne przysparza określonych korzyści organizacji publicznej, jej pracownikom oraz otoczeniu. Brakuje zapisu o potrzebie systematycznej oceny procesu i efektów doskonalenia kompetencji³⁸⁸.

Dobrze należy ocenić próbę opracowania podstawowych wymogów w zakresie samooceny systemu kontroli zarządczej w organizacjach publicznych. Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych³⁸⁹ zawiera opis zaproponowanej samooceny oraz zestaw podstawowych pytań zawartych w ankiecie samooceny kontroli zarządczej. Trafnie wyszczególniono w tym komunikacie korzyści wynikające z samooceny. Natomiast przedstawiając zagrożenia skupiono uwagę na ryzyku niepowodzenia tej samooceny spowodowanej nieprawidłowymi działaniami osób zarządzających. Tymczasem samoocena kontroli zarządczej w organizacjach nieetycznych, w których to pracownicy postępują nieetycznie a nie ich przełożeni, może być wykorzystywana jako narzędzie do eliminowania niewygodnych kierowników, przy czym pojęcie niewygodnych kierowników należy rozumieć, jako tych, którzy wymagają rzetelnego, a przede wszystkim wydajnego działania. Nie może być tak, że osoby zatrudnione w sektorze publicznym, zwłaszcza na podstawie mianowania, a jeszcze dodatkowo zaangażowane w działalność związkową czują się bezkarne i dyktują warunki, kiedy i jak będą pracowały. Podstawą działania organizacji publicznych powinno być nieustanne nastawienie na doskonalenie swojej działalności, co obejmuje również poprawę wydajności pracy³⁹⁰.

Sporo do życzenia, pomimo generalnie pozytywnej oceny przyjętej przez Ministra Finansów koncepcji samooceny pozostawiają niektóre zaproponowane w wytycznych pytania. Przykładowo pytanie o wiedzę pracownika o tym, jakie zachowania uznawane są w jednostce za nieetyczne należałoby uzupełnić pytaniem o podanie 10 podstawowych zasad etycznych wprowadzonych Kodeksem etyki. Wyeliminuje się w ten sposób ryzyko udzielania odpowiedzi niezgodnych ze stanem faktycznym. Kolejne pytanie o znajomość procedur postępowania w przypadku, gdy pracownik będzie świadkiem poważnych naruszeń zasad etycznych obowiązujących

³⁸⁸ Tamże

³⁸⁹ Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11

³⁹⁰ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna, op. cit.*, s. 181-185.

w jednostce wymaga doprecyzowania na czym polegają poważne naruszenia zasad etycznych. Udzielenie prawidłowej odpowiedzi wymaga zadania precyzyjnego pytania.

W pytaniu, czy osoby na stanowiskach kierowniczych przestrzegają i promują własną postawą i decyzjami etyczne postępowanie przewidziano trzy możliwe odpowiedzi. Pozytywną, negatywną oraz „trudno powiedzieć”. Nie zawsze stworzenie możliwości uchylenia się od odpowiedzi jest właściwe. W zależności od przyjętej interpretacji będzie rozumiane jako niechęć do szczerej odpowiedzi lub brak wiedzy o wartościach oczekiwanych w organizacji. Może być również interpretowane jako potwierdzenie, że kierownik nie do końca postępuje zgodnie z przyjętymi w organizacji wartościami etycznymi. Nieprecyzyjnymi pytaniami lub odpowiedziami można wyrządzić osobom krzywdę, a nie o to powinno chodzić w samoocenie kontroli zarządczej³⁹¹.

Seria pytań o działalność szkoleniową wymaga zmiany. Po pierwsze, nie do końca jasna jest przesłanka jaka legła o podstaw pytania ograniczonego jedynie do skuteczności. Pominiecie pozostałych walorów sprawności jest niezrozumiałe. Po drugie, przyczyna nieskutecznych działań nie musi wynikać z braku wystarczającej liczby szkoleń. Może być następstwem złej organizacji pracy, braku narzędzi informatycznych wspomagających wykonanie zadań itp. Pytanie pracownika o przydatność szkoleń na zajmowanym stanowisku może prowadzić do uzyskania odpowiedzi negatywnej w sytuacji, gdy szkolenie poprzedza objęcie przez pracownika innego stanowiska, na którym w większym zakresie będzie mógł wykorzystać zdobytą podczas szkoleń wiedzę lub umiejętności praktyczne³⁹².

Wątpliwości budzi pytanie o to, czy bezpośredni przełożeni w wystarczającym stopniu monitorują na bieżąco stan zaawansowania powierzonych pracownikom zadań. Sposób monitorowania zadań zależy wielu zmiennych i ich wag, od przyjętych metod zarządzania. Bez uwzględnienia tego pytanie o stopień monitorowania zadań nie pozwala na uzyskanie odpowiedzi pozwalającej na rzetelną ocenę sposobu zarządzania jednostką. Trudności interpretacyjne może powodować pytanie o dostęp pracownika do wszystkich informacji i danych niezbędnych do realizacji powierzonych zadań. W przypadku rutynowych działań odpowiedź na takie pytanie nie powinna nastroczać trudności. Kłopoty z udzieleniem rzetelnej odpowiedzi pojawią się z chwilą, gdy pytanie będzie dotyczyło pracownika, który rozpoczął realizację jakiegoś zadania lub wykonuje je w warunkach turbulentnego otoczenia. Utrudniona może być odpowiedź na pytanie, czy komórka organizacyjna pracownika utrzymuje efektywne kontakty z podmiotami zewnętrznymi, które mają wpływ na realizację jej zadań. Po pierwsze, z doświadczenia autorów tej monografii wynika, że przedstawiciele organizacji publicznych nie zawsze rozróżniają pojęcie efektywności od skuteczności. Pytanie o efektywność kontaktów skłania do refleksji epistemologicznej.

³⁹¹ Tamże

³⁹² Tamże

W naukach ekonomicznych efektywność rozpatrywana jest w dwóch kategoriach: ekonomicznej i organizacyjnej. W tej pierwszej, wyróżnia się efektywność ekonomiczną, która dąży do największej wydajności, bądź oszczędności środków. Dotyczy ona osiągania określonych wyników przy możliwie najniższych nakładach (kosztach), jak również uzyskiwania możliwie jak najwyższego wyniku z określonej ilości nakładów. W teorii zarządzania dominuje pojęcie efektywności organizacyjnej, przez którą rozumie się zdolność organizacji do bieżącego i strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego wykorzystania posiadanych zasobów dla realizacji zaplanowanych celów³⁹³. O jaką zatem efektywność chodzi w pytaniu i jak należy rozmieść pojęcie kontaktów. Czy twórcy pytania mieli na myśli relacje, a może przepływ informacji³⁹⁴.

Negatywne konsekwencje zaburzeń w przepływie informacji wewnątrz organizacji, jak i pomiędzy organizacją i jej otoczeniem są prezentowane w licznych opracowaniach naukowych. Zwraca się w nich uwagę na powiązanie informacji z rolami pełnionymi w organizacjach, wpływie informacji na proces decyzyjny, zarządzanie zasobami ludzkimi itp. W klasycznej teorii informacji uwypukla się znaczenie koncepcji „systemu komunikacyjnego”³⁹⁵. W semantycznej teorii informacji, jest ona pojmowana jako zbiór wiadomości o faktach, wrażeniach, podany w takiej formie, że pozwala odbiorcy podjąć odpowiednie działanie. A zatem przedmiotem zainteresowania jest wpływ informacji na proces podejmowania decyzji³⁹⁶. Przepływ informacji powinien być skuteczny i efektywny. Oznacza to, że dokonywana jest ocena stopnia osiągnięcia celu (celów) oraz poniesionych nakładów do uzyskanych efektów³⁹⁷.

Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF Nr 56) zawiera ogólne wskazówki służące maksymalizowaniu możliwości osiągania założonych celów. Zarządzanie ryzykiem nie jest niczym nowym. Taki sposób postępowania wynika z logiki i charakteru decyzji kierowniczych. W takiej postaci jakie znamy dzisiaj, swój rodowód czerpie z XX wieku, głównie z rynku ubezpieczeniowego. Choć w przywołanym komunikacie występuje pojęcie ryzyka próżno szukać jego definicji. Ryzyko można zdefiniować jako prawdopodobieństwo wystąpienia okoliczności zewnętrznych lub wewnątrzorganizacyjnych, które negatywnie wpłyną na osiągnięcie celów i zadań. Inna z definicji stanowi, iż ryzyko jest to niepewność co do określonego zdarzenia w warunkach dwóch lub

³⁹³ Tamże; P. Jedliński, K. Kruszcak, *Efektywność*, Encyklopedia Zarządzania, dostępne na stronie: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywność> [dostęp: 11.09.2018].

³⁹⁴ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 181-185.

³⁹⁵ R.B. Ash (1990), *Information Theory*, New York: Dover Publications, Inc.

³⁹⁶ B. Sundgren (1973), *An infological approach to data bases*, "Urval" Nr. 7, Stockholm: Statistiska Centralbyran.

³⁹⁷ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 181-185.

więcej możliwości³⁹⁸. Ryzyko jest definiowane jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości oraz związanych z każdą z nich potencjalnych korzyści i kosztów jest znana tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem³⁹⁹. W klasycznej teorii decyzji ryzyko dotyczy sytuacji, w której wybranie danego wariantu decyzyjnego pociąga za sobą możliwości wystąpienia różnych konsekwencji przy znanym prawdopodobieństwie wystąpienia każdej możliwości. W kognitywistyce oszacowanie ryzyka bezpośrednio wiąże się ze stanem psychofizycznym człowieka⁴⁰⁰.

Wśród rodzajów ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć należy wymienić ryzyko inwestycyjne, w tym ryzyko rozpoczęcia i prowadzenia działalności. Na poziom tego ryzyka wpływają czynniki polityczne, czynniki ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB, deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji i bezrobocia, kursy walut. Wśród czynników prawnych należy wymienić: częstotliwość i nieprzewidywalność zmian przepisów prawnych, poziom przejrzystości systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów podatkowych oraz prawa pracy. Istotne znaczenie mają także przepisy określające wymagania w zakresie ochrony środowiska, w tym wynikające z konieczności implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań prawnych przyjętych w Unii Europejskiej. Na ryzyko inwestycyjne wpływają czynniki infrastrukturalne, a wśród nich infrastruktura komunikacyjna, zgodność planów sieci energetycznych, wodnych, kanalizacyjnych z rzeczywistym ich rozmieszczeniem. Równie istotne są czynniki społeczne, takie, jak między innymi wykształcenie i umiejętności pracowników, ich mobilność, zdolność do podejmowania decyzji, stosunek lokalnych społeczności do inwestorów, który w skrajnych przypadkach może się przejawiać brakiem społecznej akceptacji dla planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Kolejna grupa czynników wpływających na poziom ryzyka inwestycyjnego to możliwość wyboru nierzetelnego partnera, zastosowanie nieprawidłowych rozwiązań projektowych, niewłaściwej technologii. Dostarczenie zakontraktowanej liczby usług może być niemożliwe, na przykład z powodu zdarzeń pogodowych. Usługi publiczne być świadczone poniżej ustalonej jakości. Niestabilność popytu, w szczególności wynikająca z pojawienia się konkurencji, zmiany cen, niestabilność poboru opłat także mogą wpływać na poziom omawianego ryzyka. Ryzyko strategiczne wynika z niedostosowania strategii do warunków otoczenia lub zmian zachodzących wewnątrz organizacji. Ryzyko właścicieli obrazuje wpływ realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego na ryzyko zainwestowanego przez właścicieli kapitału. Tę typologię należy uzupełnić o ryzyko

³⁹⁸ K. Czerwonka, M. Cieź, M. Kowal, *Ryzyko*, Encyklopedia Zarządzania, dostępne na stronie: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko> [dostęp: 20.09.2016].

³⁹⁹ R.W. Griffin (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 285.

⁴⁰⁰ U. Beck (2004), *Spółczesność Ryzyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

korupcji (pojmowanej jako wykorzystanie zaufania interesariuszy dla własnych korzyści), która może wystąpić na każdym etapie realizacji zadania publicznego⁴⁰¹.

W komunikacie Ministra Finansów wprowadzono dwa pojęcia: ryzyka nieodłącznego i rezydualnego. To pierwsze jest niezależne od podjętych przez organizację działań. To drugie, uwzględnia podjęte działania. Tymczasem istnieje jeszcze jeden rodzaj ryzyka. Mianowicie ryzyko błędnej oceny ryzyka rezydualnego. Jaka jest bowiem pewność, że przygotowanie a nawet implementowanie wewnętrznych procedur ograniczy prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka działalności organizacji publicznej? Czy przygotowanie procedury rzeczywiście pozwoli na wyeliminowanie nieprawidłowości? W istocie zatem obok ryzyka nieodłącznego i rezydualnego należy zidentyfikować ryzyko oceniającego. Jakie z tego płyną wnioski dla wdrażających kontrolę zarządczą w organizacjach publicznych? Proces tworzenia i wdrażania kontroli zarządczej ma charakter interpretacyjny. Oznacza to, że zamiast uporządkowanego obiektywnego przewidywania zmian dochodzi do interpretowania i zmieniania organizacji w następstwie zdarzeń emergentnych. Wprowadzane zmiany są wynikiem ograniczonej racjonalności i tworem kulturowym, z określonymi zachowaniami, a czynniki emocjonalne i intuicyjne mają zgodnie z założeniem A.R. Damasio znaczący udział w selekcji wariantów decyzyjnych⁴⁰².

Jednym z efektów prawidłowo wdrożonej kontroli zarządczej (uwzględniając w ujęciu teleologicznym, że zapewnia ona m.in.: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; wiarygodność sprawozdań; ochronę zasobów; etyczne postępowanie) powinno być zmniejszenie naruszeń przez kierownictwo i pracowników organizacji publicznych dyscypliny finansów publicznych. Dane prezentowane w sprawozdaniu Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych za 2014 r. wydają się być optymistyczne. W porównaniu do lat ubiegłych zmalała liczba zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jakie otrzymali rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy. O ile bowiem w 2011 r. otrzymali oni 3.177 takich zawiadomień to w latach 2012-2014 odpowiednio: 2711, 2149 i 2010 zawiadomień. Ten spadkowy trend, za wyjątkiem 2016 r., utrzymał się także w następnych latach. I tak w 2015 r. 1.672 zawiadomień, w 2016 r. 1.717 zawiadomień, a w 2017 r. 1.610 zawiadomień⁴⁰³. Formułowanie na tej podstawie konstatacji o pozytywnym wpływie kontroli zarządczej na działalność organizacji publicznych, mierzoną spadkiem ilości naruszeń dyscypliny finansów

⁴⁰¹ T. Skoczyński (2011), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 1-5; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola*, op. cit., s. 181-185.

⁴⁰² Tamże; Ł. Sułkowski (2012), *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.

⁴⁰³ Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2014 roku*, dostępne na stronie: http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=357b06d9-1abf-437a-bed2-0f4086d147ea&groupId=764034 [dostęp: 29.06.2015]; Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2017 roku*, dostępne na stronie: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=a8a33116-67ed-4f0e-86f2-c3d101cef385&groupId=764034 [dostęp: 12.09.2018].

publicznych, wydaje się być przedwczesne. Dane prezentujące działalność rzeczników dyscypliny są efektem wypadkowej wielu zmiennych, w tym na przykład głębokości prowadzonych postępowań, w tym kontrolnych, sposobu zorganizowania kontroli w następstwie, których ujawniono przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁴⁰⁴.

Wątpliwości w tym zakresie pogłębiają ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. NIK, która kieruje corocznie do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych porównywalną liczbę zawiadomień, ujawniając porównywalną liczbę okoliczności, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. I tak na przykład, w 2008 r. NIK przekazała rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 222 zawiadomienia w sprawie 385 przypadków podejrzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Postępowaniami w tych sprawach objęto 303 osoby. W 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 259 zawiadomień. Ujawniono w nich 465 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami w 2010 r. objęto 339 osób. W 2011 r. NIK skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 221 zawiadomień. Ujawniono w nich 339 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 251 osób, część zawiadomień kierowana była „w sprawie”, bez wskazywania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W końcu w 2012 r. NIK przekazała 182 zawiadomienia, w związku z ujawnieniem 339 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 204 osoby. W porównaniu na przykład do 2007 r. oznacza to wzrost liczby zawiadomień i liczby osób objętych zawiadomieniami. W 2013 r. NIK skierowała odpowiednio 139 zawiadomień, w których ujawniono 254 czyny, a zawiadomieniami objęto 166 osób. W 2015 r. NIK skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 88 zawiadomień. Ujawniono w nich aż 1322 czyny, a skierowanymi zawiadomieniami objęto 103 osoby. W 2016 r. NIK skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 67 zawiadomień. Ujawniono w nich 1426 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 86 osób⁴⁰⁵. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 71 zawiadomień. Ujawniono w nich 298 czynów będących podstawą do

⁴⁰⁴ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola*, op. cit., s. 181-185.

⁴⁰⁵ Tamże; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

skierowania tych zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 67 osób.

Najczęściej powtarzające się przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczyły: nieprawidłowości w postępowaniach związanych z udzieleniem zamówienia publicznego (w 2010 r. – 24,3%, w 2009 r. – 25,5%, w 2008 r. – 25,7%, w 2007 r. – 34,1% wszystkich ujawnionych naruszeń), dokonania wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (w 2010 r. – 19,8%, w 2009 r. – 11,1%, w 2008 r. – 7,2%, w 2007 r. – 8,0%) oraz nieprzekazania do budżetu w należytą wysokość pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego lub nieterminowego przekazania tych dochodów (w 2010 r. – 12,7%, w 2009 r. – 13,1%, w 2008 r. – 7,2%, w 2007 r. – 8% ujawnionych naruszeń). Także w 2012 r. najliczniejszą liczbę czynów objętych zawiadomieniami – 97 stanowiły czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego, które dotyczyły 116 osób. Kolejną grupą czynów – 40 – było dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Zawiadomienia w tym zakresie obejmowały 21 osób. W końcu zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia stanowiło przedmiot 30 zawiadomień obejmujących 23 osoby. W 2013 r. tak, jak w 2012 r. najliczniejszą liczbę czynów objętych zawiadomieniami stanowiły czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego – 86. W 2015 r. najczęściej kierowano ww. zawiadomienia w związku z dokonaniem wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków – 839 czynów. W 2016 r. niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności stanowiło główną przyczynę kierowania przez NIK zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Liczba takich czynów wyniosła łącznie 1.156 tj. 81 % ogółu czynów w 2016 r.⁴⁰⁶.

W 2017 r. najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były: 1) dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (w 2017 r. – 26,85%); 2) czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (w 2017 r. – 21,14%); 3) nieustalenie, niepobranie lub

⁴⁰⁶ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola*, op. cit., s. 181-185.

niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie, pobranie lub dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (w 2017 r. – 16,11%); 4) niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (w 2017 r. – 16,11%). Nad tą ostatnią informacją należy pochylić się nieco głębiej. Mianowicie, z danych NIK wynika, że w porównaniu do 2015 r. udział w łącznej liczbie przypadków naruszeń dyscypliny finansów naruszeń tejże dyscypliny z tytułu niesporządzenia lub nieprzekazania w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazania w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wzrósł blisko siedmiokrotnie (w 2017 r. – 16,11 %, w 2016 r. – 1,05%, w 2015 r. – 2,35%). Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność funkcji prewencyjnej i edukacyjnej organów kontroli, a przede wszystkim kontroli zarządczej. Rzetelność informacji finansowych jest kluczowa z punktu widzenia podejmowania prawidłowych decyzji w państwie. Jej brak obniża sprawność zarządzania publicznego⁴⁰⁷.

W świetle analizy powyższych danych zachodzi zatem wątpliwość, czy wdrożoną w organizacjach publicznych kontrolę zarządczą można uznać za skuteczną. Jak zatem z ustawowego obowiązku (art. 69 ustawy o finansach publicznych) zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej wywiązują się m.in. kierownicy jednostek i corocznie potwierdzają w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok? W tym zakresie istnieje luka badawcza. Zagadnienie to powinno stanowić przedmiot dalszych pogłębionych badań nie tylko naukowych⁴⁰⁸.

Oprócz sprawnie działających komórek kontroli wewnętrznej niemniej ważna jest kontrola funkcjonalna. Jej powodzenie zależy nie tylko od przyjętych rozwiązań organizacyjnych, ale przede wszystkim od zaangażowania osób ją wykonujących. Znaczenie zaangażowania kadry urzędniczej w proces przeciwdziałania nadużyciom można prześledzić na przykładzie P. Buitenena, byłego pracownika jednej z komisji Unii Europejskiej, uznanego w 1999 roku przez czytelników *Digest Europe* za osobowość Europy oraz wyróżnionego w kwietniu 2000 roku przez królową Holenderską. P. Buitenen ujawnił nadużycia przy realizacji programów finansowanych przez Unię Europejską i korupcję w strukturach wykonawczych UE⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ Tamże

⁴⁰⁸ Tamże

⁴⁰⁹ Paul van Buitenen (2000), *Rola kontroli wewnętrznej w ujawnianiu korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony).

W 1998 roku P. Buitenen uzyskał od jednej z pracownic prywatnego przedsiębiorstwa – wykonawcy kontraktu realizowanego w ramach programu szkoleniowego o nazwie *Leonardo da Vinci* informację, że realizacja tego programu nie przebiega prawidłowo, a część urzędników jednej z komisji UE może być skorumpowana. Po przeprowadzeniu analizy uzyskanej dokumentacji P. Buitenen przygotował informację w powyższej sprawie i przekazał ją bezpośredniemu przełożonemu oraz jednostce powołanej do zwalczania korupcji w działalności Unii Europejskiej (UCLAF). Okazało się jednak, że UNCLAF nie podjęła dochodzenia z uwagi na brak dostatecznych dowodów zaistnienia korupcji. P. Buitenen wszczął więc dochodzenie na własną rękę. Zgromadził informacje o tysiącach adresów i numerów telefonicznych i wykorzystując technikę łączenia danych zauważył, że niektóre z nich, w tym nazwiska osób realizujących kontrakty w ramach programu *Leonardo da Vinci* powtarzają się bardzo często. Dzięki, jak stwierdził P. Buitenen, nieformalnej pomocy swoich kolegów uzyskał wgląd do dokumentów komisji, które wskazywały na nadużycie władzy, powiązania pomiędzy wykonawcami a zlecającymi wykonanie usług. Zgromadziwszy dowody poinformował o powyższym organ kontroli Unii Europejskiej, który jednak ograniczył badania jedynie do działalności wykonawców. P. Buitenen kontynuował swoje dochodzenie, a koledzy, jak konstatuje ww., pozostawiali na swoich biurkach szereg interesujących dokumentów i niezamknięte drzwi od swoich pokoi, gdy wychodzili na lunch. Działając zgodnie z obowiązującymi zasadami, P. Buitenen przygotował 300 stronicowy raport i przedłożył go wraz z zgromadzonymi dowodami kontrolerom prowadzącym kontrolę działalności XII departamentu. Ponieważ kontrola nie przyniosła oczekiwanych przez niego rezultatów, postanowił kontynuować swoje badania i przygotował informację dla przewodniczącego komisji UE z wnioskiem o poinformowanie o powyższej sprawie Parlamentu Europejskiego. Wniosek ten został jednakże, jak stwierdził P. Buitenen, zignorowany, toteż zawiadomił Parlament Europejski o wynikach dochodzenia. Wykazał m.in., że nie posiadający dostatecznych kwalifikacji emerytowany dentysta, przyjaciel jednego z wysokich urzędników UE, został powołany na stanowisko doradcy w sprawach naukowych i przez osiemnaście miesięcy urzędowania, nie wykonał prawie żadnej pracy, choć otrzymywał wysokie wynagrodzenie. Ponadto wykazał, że komisja ukrywała szereg informacji przed Parlamentem. Przewodnicząca Partii Zielonych, która jako pierwsza zapoznała się z ustaleniami dochodzenia P. Buitinena zawiadomiła o powyższej sprawie nie tylko pozostałych członków Parlamentu, ale też prasę. Wkrótce parlament nie przyjął sprawozdania z wydatków komisji, a 232 spośród 626 jego członków wniosło o odwołanie z funkcji komisarzy osób odpowiedzialnych na nadzór nad realizacją programów szkoleniowych. Pod naciskiem opinii publicznej, mediów i parlamentu przeprowadzono kontrolę komisji, w której funkcjonował XII

departament. Kontrola potwierdziła ustalenia P. Buitinena i w pracy komisji wprowadzono liczne zmiany⁴¹⁰.

W walce z korupcją powinny uczestniczyć organy kontroli. Za ich udziałem w walce z korupcją przemawiają następujące okoliczności: (1) organy kontroli zwykle same decydują o podjęciu działań kontrolnych. Wśród nich można wyróżnić narodowe instytucje kontroli (naczelne organy kontroli), które zwykle podlegają jedynie władzy ustawodawczej, stąd też są niezależne od władzy wykonawczej w wykonywaniu swoich obowiązków kontrolnych. Z kolei wpływ władzy ustawodawczej na blokowanie „niewygodnych” dla tej władzy kontroli jest niewielki, zwłaszcza w parlamentach, w których swoich przedstawicieli mają partie opozycyjne, a media mają możliwość dotarcia do parlamentarzystów i ujawnienia prób blokowania „niewygodnych” kontroli; (2) naczelne organy kontroli posiadają informację o wydatkowaniu funduszy publicznych w całym państwie, mogą zatem z szerszej perspektywy analizować sposób gospodarowania środkami publicznymi. Ich rola nie musi ograniczać się jedynie do kontroli dochodów i wydatków państwa. Mogą one również opiniować projekty aktów prawnych, formułować standardy kontroli, opiniować standardy rachunkowe obowiązujące w administracji. Rolę zewnętrznych organów kontroli, w tym naczelnych organów kontroli, w walce z korupcją można określić w sposób następujący⁴¹¹:

(1) W zakresie przeciwdziałania korupcji poprzez:

- bieżące monitorowanie zarządzania finansami publicznymi i określanie kierunków jego poprawy,
- badanie i ocenę systemu kontroli wewnętrznej w celu identyfikowania i korekty nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego systemu,
- edukowanie społeczeństwa.

(2) W zakresie detekcji korupcji poprzez:

- analizę i ocenę programów finansowanych z budżetu państwa w celu ustalenia obszarów zagrożonych korupcją,
- badanie określonych spraw.

Bieżące monitorowanie zarządzania finansami publicznymi ma na celu stworzenie sytuacji, w której cechą działalności administracji publicznej jest transparentność i odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Informacje finansowe i pozafinansowe powinny być rzetelne i terminowe, a kontrola wewnętrzna winna stać na straży legalności i rzetelności działania administracji. Poprzez publikowanie wyników kontroli, ujawnianie nieprawidłowości i konsekwencję w działaniu przejawiającą się zawiadamianiem organów ścigania o ujawnionych w toku kontroli przypadkach wskazujących na możliwość popełnienia przestępstw, organ kontroli wysyła

⁴¹⁰ Paul van Buitenen (1999), *Blowing the Whistle. One man's fight against fraud in the European Commission*, Baarn: Ten Have.

⁴¹¹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

sygnał do społeczeństwa, iż jest konsekwentny w walce z korupcją. Już sama możliwość bycia skontrolowanym przez sprawny, a zatem kompetentny organ kontroli stanowi czynnik o charakterze prewencyjnym. Poprzez przedstawianie wyników kontroli organ kontroli realizuje funkcję edukacyjną kontroli⁴¹².

Programy finansowane z budżetu państwa mogą być realizowane od wielu lat bądź po raz pierwszy. W pierwszej w ww. sytuacji, organ kontroli bazując na wynikach poprzednich kontroli może zidentyfikować obszary (prawne, organizacyjne) podatne na występowanie nieprawidłowości i w ten sposób skupić swoje zasoby na badaniu tych konkretnych obszarów tzw. wysokiego ryzyka. Także w drugiej z ww. sytuacji, opierając się na wynikach realizacji programów o podobnych założeniach do założeń przyjętych w nowym programie, organ kontroli może skupić uwagę na obszarach potencjalnego ryzyka. Badając określone sprawy, organ kontroli czerpiąc ze swojego dotychczasowego doświadczenia może identyfikować symptomy korupcji, ustalać obszary zagrożenia korupcją. Dotyczy to zarówno konstrukcji prawnych, jak i praktycznych sposobów stosowania prawa⁴¹³.

Organ kontroli, który walkę z korupcją realizuje poprzez prewencję i detekcję tej patologii musi być wyposażony w odpowiednie narzędzia, a szerzej w uprawnienia. Wydaje się celowe z prakseologicznego punktu widzenia wydzielenie w strukturze organizacyjnej organu kontroli jednostki organizacyjnej i wyposażenie jej w kompetencje umożliwiające walkę z korupcją. W ten sposób działalność, nazwijmy ją „dochodzeniową”, realizowana przez osoby przeszkolone w znajomości technik dochodzeniowych, prawa karnego, jest oddzielona od pozostałej działalności kontrolnej narodowej instytucji kontroli. Stworzenie wewnątrz narodowej instytucji kontroli jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za badanie spraw wskazujących na popełnienie przestępstw kryminalnych stanowi logiczną konsekwencję podziału pracy. Zapewnia specjalizację, która jest jednym z czynników sprawności kontroli. Wyposażenie „dochodzeniowców” w nieco inne narzędzia badawcze niż zwykłych kontrolerów z pewnością ogranicza zjawisko braku dostatecznych uprawnień kontrolerów i metod badawczych do analizowania zjawiska korupcji. Takie rozwiązanie funkcjonuje w amerykańskim naczelnym organie kontroli państwowej⁴¹⁴.

Państwowy Urząd Odpowiedzialności Stanów Zjednoczonych pełni specyficzną rolę w systemie władzy w USA. Jego zadaniem jest nie tylko badanie legalności, rzetelności, oszczędności, skuteczności i wydajności w gospodarowaniu środkami państwowymi, lecz również zwalczanie nadużyć i korupcji, jednej z największych patologii w życiu publicznym każdego kraju⁴¹⁵. W Stanach Zjednoczonych wprowadzono

⁴¹² Tamże

⁴¹³ Tamże

⁴¹⁴ Tamże

⁴¹⁵ GAO (1997), *Quick Reference Guide*, Washington D.C.; GAO (1997), *Investigator's Guide to Sources of Information*, Washington D.C.; GAO Order 0.130.1.5 *Office of Special Investigation*; GAO Order 1130.1 *Handling Information that may indicate criminal misconduct or serious wrongdoing in federal programs or operations*; Z. Dobrowolski (2001), *Rola Głównego Urzędu Obrachunkowego Stanów Zjednoczonych w zwalczaniu nadużyć*

szereg rozwiązań służących racjonalizowaniu procesu wydatkowania środków budżetowych. Wykonanie budżetu przez administrację rządową jest kontrolowane przez jednostki kontroli wewnętrznej – urzędy Inspektora Generalnego, które są zobowiązane do informowania Kongresu o nieprawidłowościach w działalności urzędów lub agencji federalnych. Nadzór nad planowym wykonywaniem wydatków sprawuje Federalny Urząd Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget*). Ministerstwo Skarbu (*Treasury Department*) uruchamia przewidziane w budżecie dla jednostek federalnych środki pieniężne po przedłożeniu przez nie dokumentów potwierdzających legalność planowanych wydatków. Pomimo wspomnianych wyżej mechanizmów mających na celu zapewnienie właściwej, zgodnej z oczekiwaniami Kongresu realizacji budżetu, działalność administracji państwowej nie jest wolna od nadużyć i korupcji⁴¹⁶.

Wśród licznych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków państwowych wymienić można dewiacje w działalności programu opieki zdrowotnej dla ludzi w wieku emerytalnym (*Medicare*), realizowanego przez urząd ds. finansowania opieki zdrowotnej (*Health Care Financing Administration*) polegające m.in. na naliczaniu i pobieraniu nienależnych opłat za usługi z zakresu ochrony zdrowia. Wprowadzenie w następstwie kontroli GAO nowych rozwiązań w funkcjonowaniu tego programu pozwoliło na zaoszczędzenie około 2,2 miliardów dolarów w latach 1998 – 1999. Nieprawidłowości występowały także w systemie rozliczania kontraktów zbrojeniowych, gdzie stwierdzono przypadki wliczania w koszty kontraktu wydatków poniesionych na cele nie związane z realizacją zamówienia. Badając prawidłowość zabezpieczeń w magazynach wojskowych ujawniono kradzież broni. Podczas innej kontroli w jednostkach podległych Ministerstwu Obrony (*Department of Defence*) wykazano nadużycia związane z wypłatą wynagrodzeń i w efekcie przekazano organom ścigania sprawę dotyczące 2.512 pracowników. Podczas kontroli prawidłowości procedur nostryfikacji dyplomów lekarskich stwierdzono przypadki oszustw. Kontrola działalności Ministerstwa Mieszkalnictwa i Urbanistyki (*Department of Housing and Urban Development*) realizującego program rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla rodzin o niskich dochodach wykazała korupcję. W zamian za zlecenie przedstawicielom ww. ministerstwa usług doradczych, firmy prywatne uzyskiwały akceptację dla swoich projektów inwestycyjnych opłacanych ze środków państwowych⁴¹⁷.

Ujawniane częstokroć przypadki nadużyć oraz korupcji skłoniły Kongres do zwrócenia się do GAO o przeprowadzenie kontroli zagadnień patologicznych, często o charakterze kryminalnym, związanych z niewłaściwym wykorzystaniem funduszy federalnych. W odpowiedzi na potrzeby Kongresu w październiku 1986 roku kierownictwo GAO utworzyło w GAO nową jednostkę organizacyjną – Biuro Dochodzeniowe (*Office of Special Investigation - OSI*). Właściwie należałoby mówić

i korupcji, „Kontrola Państwowa” nr 3/2001, s.112-116; Z. Dobrowolski (2004), *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, s. 127-134.

⁴¹⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

⁴¹⁷ Tamże

o reaktywowaniu w nowej formule dawnego biura dochodzeniowego, zlikwidowanego w 1956 roku w następstwie afery Zink – Stink przez Kontrolera Generalnego J. Campbella. OSI prowadziło dochodzenia⁴¹⁸ na wniosek komisji lub członków Kongresu, po uzyskaniu informacji od kontrolerów GAO⁴¹⁹, a także informacji od obywateli (*Hot Line*) w sprawach nadużyć, marnotrawstwa w wykorzystaniu funduszy federalnych. OSI bada zarzuty dotyczące korupcji, niewłaściwego udzielania zamówień publicznych, dotacji, pożyczek federalnych i przedstawia wyniki tych dochodzeń w skierowanych do Kongresu raportach, podpisywanych przez dyrektora biura dochodzeniowego lub upoważnionych pracowników, a w sprawach bardziej istotnych przez Kontrolera Generalnego. Zgromadzone w toku dochodzeń materiały, OSI przekazuje organom ścigania. OSI współpracuje z organami kontroli wewnętrznej jednostek federalnych – urzędami Inspektora Generalnego, które na mocy ustawy z 1978 roku o Inspektorze Generalnym⁴²⁰ są zobowiązane do przeciwdziałania nadużyciom w działalności administracji federalnej i prowadzenia dochodzeń w takich sprawach i innych wskazujących na naruszenie przepisów prawa karnego. Przy braku możliwości rozpoczęcia dochodzenia (zaangażowanie pracowników do badania innych spraw) OSI może przekazać zgromadzone materiały Inspektorom Generalnym. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa w toku kontroli zleconej przez Kongres, przed skierowaniem do organów ścigania zawiadomienia w tej sprawie, biuro dochodzeniowe przedstawia informację w powyższym zakresie wnioskodawcy kontroli. W razie ujawnienia innych czynów niż wskazujących na podejrzenie popełnienia przestępstwa, za które stosowny akt normatywny przewiduje odpowiedzialność, biuro dochodzeniowe zawiadamia o tym właściwe organy. OSI prowadzi dochodzenia w oparciu o procedury stosowane przez Państwowy Urząd Odpowiedzialności. Zakres uprawnień pracowników OSI jest jednak znacznie szerszy niż pozostałych kontrolerów. Mogą na przykład wykorzystywać informacje uzyskane od płatnych informatorów. Pracownicy biura dochodzeniowego są odpowiednio szkoleni, m.in. w zakresie znajomości przepisów prawa karnego, technik dochodzeniowych i wywodzą się niejednokrotnie z organów skarbowych, urzędu Inspektora Generalnego, są byłymi funkcjonariuszami Federalnego Biura Śledczego, Policji i służb specjalnych (*U.S. Secret Service*)⁴²¹.

Zarządzenie Kontrolera Generalnego nr 1130.1⁴²² określało procedury przekazywania pracownikom OSI przez kontrolerów GAO informacji o poważnych nieprawidłowościach w działalności administracji federalnej lub wykorzystaniu funduszy rządowych, w sprawach wskazujących na możliwość popełnienia przestępstw. W myśl przedmiotowego zarządzenia, w razie podejrzenia w toku kontroli GAO

⁴¹⁸ według przepisu 31 U.S. Code 712(1), (4) 1988.

⁴¹⁹ jeżeli w toku kontroli zespół kontrolerów GAO uzyska dowody wskazujące na możliwość popełnienia przestępstwa, niezwłocznie zawiadamia OSI przy użyciu formularza nr 298

⁴²⁰ 5 U.S. Code App.3 z 1994

⁴²¹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

⁴²² GAO Order 1130.1 *Handling Information that may indicate criminal misconduct or serious wrongdoing in federal programs or operations*

popęlnienia przestępstwa kontrolerzy GAO informują niezwłocznie o powyższym Biuro Dochodzeniowe. W tym celu wypełniają i przesyłają do biura dochodzeniowego formularz 298 (*Referral Form*) wraz z stosowną dokumentacją. Kopię zawiadomienia przekazują przełożonemu a w razie potrzeby również dyrektorowi Biura Prawnego GAO. W formularzu nr 298 odnotowuje się dane personalne pracownika GAO zawiadamiającego biuro dochodzeniowe, przedstawia m.in. numer i tytuł kontroli podczas której stwierdzono, iż zachodzą okoliczności wskazujące na naruszenie przepisów prawa, opisuje okoliczności ujawnienia czynów i ich charakter, przedstawia dane personalne osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, wymienia załączone do formularza nr 298 dokumenty. W toku prowadzonych dochodzeń OSI uwzględniając przepisy ustawy *Privacy Act*⁴²³ korzysta z informacji gromadzonych przez urzędy federalne i stanowe. I tak m.in., z informacji biura ds. mienia (*Tax Assessor*), które posiada dane m.in. o wartości nieruchomości i ich właścicielach, biura poborcy podatkowego (*Tax Collector*) dysponującego danymi o płatnikach podatków od nieruchomości, danymi osobowymi dawnych właścicieli. Wśród licznych urzędów federalnych, z którymi współpracuje OSI można wymienić m.in. z *U.S. Marshal Service* – instytucję posiadającą informacje o osobach poszukiwanych przez organy administracji federalnej, posiadanym oraz sprzedanym mieniu przejętym od m.in. przemytników narkotyków. Źródło informacji stanowią również dane służb specjalnych (*U.S. Secret Service*) – urzędu odpowiedzialnego za prowadzenie dochodzeń m.in. w sprawach fałszerstw waluty, podrabiania dokumentów rządowych, w tym czeków, kuponów żywnościowych, obligacji itp., kradzieży przy użyciu narzędzi informatycznych, nadużyć w systemie bankowym i ubezpieczeniowym. Omawiany urząd gromadzi akta spraw i dysponuje ponad 100 tysiącami dokumentów o ujawnionych fałszerstwach. W uzasadnionych przepisami prawa przypadkach OSI może również korzystać z prowadzonego przez *U.S. Secret Service* rejestru odcisków palców, zawierającego ponad 25 milionów pozycji. Istnieje także możliwość uzyskania informacji z Administracji Usług Rządowych (*General Services Administration*), która dysponuje informacjami o podmiotach współpracujących z administracją federalną, w tym wyłączonych z ubiegania się o udzielenie zamówień rządowych (tzw. czarna lista). OSI może wykorzystać dane będące w posiadaniu agencji wspierającej rozwój drobnej przedsiębiorczości (*Small Business Administration*) tj. o beneficjentach programu pomocowego, w tym o podmiotach, które ze względu na rozmiar prowadzonej działalności gospodarczej nie są zobligowane do publicznego ujawniania sprawozdań finansowych. Departament ds. kombatantów (*Department of Veterans Affairs*) może udostępnić GAO dokumenty związane z udzieleniem pożyczek, dokumentację spraw ubezpieczeniowych oraz nieobjętą ochroną danych osobowych dokumentację medyczną. GAO występuje z pisemnym wnioskiem

⁴²³ 5 U.S. Code 552a. Dane o podmiotach gospodarczych oraz dane osobowe mogą być udostępnione organom prowadzącym dochodzenia w sprawach wskazujących na naruszenie prawa karnego na pisemny wniosek tych organów wraz z uzasadnieniem.

o udostępnienie ww. danych, w którym przedstawia informację o planowanym ich wykorzystaniu. *Export – Import Bank of the United States* to rządowa agencja wspierająca rynek pracy poprzez popieranie eksportu towarów amerykańskich. Agencja wspomaga eksporterów, w tym w przypadkach niewypłacalności kontrahentów zagranicznych. Posiada dane o amerykańskich eksporterach i zagranicznych nabywcach, w tym zalegających z płatnościami. *Farm Credit Administration* – urząd działający w ramach programu wspierania rolnictwa, w tym udzielania pożyczek dla farmerów, właścicieli nieruchomości, agrobiznesu, wspierania rozwoju infrastruktury komunalnej. Posiada dane w powyższym zakresie. *Federal Deposit Insurance Corporation* – państwowa osoba prawna, której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa instytucji finansowych i odzyskiwanie należności od niewypłacalnych instytucji poprzez przejęcie zarządu a w uzasadnionych przypadkach sprzedaż ich majątku, dysponuje danym w powyższym zakresie. *Federal Communications Commission* – urząd badający m.in. przestrzeganie krajowych i międzynarodowych uregulowań dotyczących łączności radiowej, telewizyjnej, satelitarnej. Posiada dane o wydanych licencjach i użytkownikach częstotliwości⁴²⁴.

Państwowy Urząd Odpowiedzialności korzystał z wielu informatycznych źródeł informacji. Wśród nich należy wymienić *Central Index System* – rejestr akt spraw dotyczących imigrantów, naturalizowanych cudzoziemców, osób deportowanych ze Stanów Zjednoczonych itp. *Defence Central and Investigations Index* – centralny rejestr dochodzeń prowadzonych przez wojskowe organy ścigania, obsługiwany przez *Defense Investigative Service*. Zawiera alfabetyczny wykaz nazwisk i stanowisk służbowych osób będących sprawcami, współsprawcami lub ofiarami przestępstw a także świadków od których uzyskano zeznania w toku prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących zabójstw, szpiegostwa, korupcji, kradzieży itp. *Federal Procurement Data Center* – rejestr zamówień rządowych prowadzony od 1979 roku. *National Alien Information Lookout System* – rejestr osób wydanych z terytorium Stanów Zjednoczonych. *National White Collar Crime Center* – rejestr spraw dotyczących przestępstw gospodarczych i informatycznych. *Nonimmigrant Information System* – zbiór danych o osobach przekraczających granice Stanów Zjednoczonych, za wyjątkiem obywateli Meksyku i Canady podróżujących w celach turystycznych. *Sentry* – prowadzony przez *Federal Bureau of Prisons* centralny rejestr skazanych odbywających wyroki w federalnych zakładach karnych. *Dun & Bradstreet United States* – zbiór danych o działalności ponad 1,1 miliona podmiotów gospodarczych w USA, zatrudniających co najmniej 10 pracowników. *National Insurance Crime Bureau* – urząd utworzony w 1992 roku, prowadzący dochodzenia w sprawach wyłudzenia ubezpieczeń, w tym poprzez zgłaszanie fikcyjnych kradzieży pojazdów posiada rejestr spraw w powyższym zakresie. Opisując działalność dochodzeniową GAO warto nadmienić, iż wykorzystuje on przy prowadzeniu badań narzędzia

⁴²⁴ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 114-127.

informatyczne, takie m.in., jak: *Electronic Mail, List Server, File Transfer Protocol, Telnet, Gopher, Archie, Veronica*⁴²⁵.

Narzędziem pomocnym w walce z patologiami życia publicznego może być również centralny rejestr kontroli, który ułatwiłby koordynację działań organów kontroli, lepsze wykorzystanie zasobów rzeczowych i osobowych instytucji kontrolnych. Taki rejestr funkcjonuje w USA. Zasady współpracy i koordynacji działalności Państwowego Urzędu Odpowiedzialności z urzędem ds. budżetu *Congressional Budget Office (CBO)* oraz służbą badawczą Kongresu *Congressional Research Service (CRS)* określa zarządzenie Kontrolera Generalnego nr 1420.1 *Cooperation and Coordination With The Congressional Budget Office And The Congressional Research Service*. W myśl ww. zarządzenia GAO informuje okresowo CBO i CRS o kontrolach wykorzystując rejestr kontroli - *Research Notification System*. Przed podjęciem kontroli, GAO za pomocą ww. systemu informacyjnego ustala, czy kontrola w podmiotowym i przedmiotowym zakresie została już rozpoczęta przez inny organ. W celu wyeliminowania przypadków powtarzania się kontroli, co 6 – 8 tygodni dokonywana jest wymiana informacji z innymi urzędami o planowanych i podjętych kontrolach. Celem spotkania jest m.in. ustalenie, który z urzędów jest właściwy do przeprowadzenia kontroli z punktu widzenia jak najlepszego zaspokojenia potrzeb Kongresu. Efektywność procesu koordynacji kontroli jest oceniana przez zespół ds. koordynacji działalności urzędów *Interagency Coordination Group*, składający się z przedstawicieli GAO, CBO i CRO. Funkcję przewodniczącego zespołu pełni w systemie rotacyjnym każdy z przedstawicieli tych organizacji. Raz w roku w obradach ww. zespołu uczestniczy Kontroler Generalny oraz dyrektorzy wspomnianych wyżej pozostałych dwóch urzędów⁴²⁶.

W aktualnej strukturze organizacyjnej GAO następcą prezentowanego w tej części monografii OSI jest Jednostka ds. Audytu Śledczego i Specjalnych Dochodzeń (*GAO's Forensic Audits and Special Investigation - FSI*). Podlega ono bezpośrednio szefowi ds. Operacyjnych (*Chief Operating Officer*), który podlega Kontrolerowi Generalnemu⁴²⁷ (odpowiednikowi Prezesa NIK).

Oprócz zewnętrznej instytucjonalnej kontroli oraz kontroli wewnętrznej i to zarówno o charakterze funkcjonalnym jak i instytucjonalnym w walce z korupcją powinna być zaangażowana kontrola społeczna. Z. Leoński wyróżnia kontrolę społeczną jako sprawowaną przez obywateli, posiadających możliwość składania skarg i wniosków na działalność instytucji publicznych. Inną postacią kontroli społecznej jest kontrola organizacji społecznych. Na przykład związki zawodowe sprawują kontrolę nad przestrzeganiem postanowień prawa. Kontrolę społeczną sprawują także środki masowego przekazu, które mają możliwość uzyskania informacji o działalności

⁴²⁵ Z. Dobrowolski, *Rola*, op. cit., s. 112-116

⁴²⁶ Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności*, op. cit., s. 127-134.

⁴²⁷ U.S. Government Accountability Office, *Criminal Investigators*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/careers/criminal.html> [dostęp: 08.09.2018].

administracji⁴²⁸. Dziennikarze, a zatem kontrola społeczna odegrała niezwykle istotną rolę w ujawnieniu wielu afer III Rzeczypospolitej. Inną sprawą, wymagającą doprecyzowania w przepisach prawa, jest zakres możliwej do stosowania przez dziennikarzy tzw. prowokacji dziennikarskiej, na przykład posługiwania się nielegalnie zakupionym dowodem osobistym w celu ujawnienia, jak łatwo można żyć w społeczeństwie posługując się sfałszowanymi dokumentami, wręczania łapówki przy wykorzystaniu ukrytej kamery⁴²⁹. Zagadnienie znaczenia kontroli społecznej sprawowanej przez organizacje pozarządowe przedstawiono w dalszej części pracy.

Nie znajduje racjonalnego uzasadnienia odstąpienie przez NIK kilka lat temu od prezentowania w rocznych raportach działalności antykorupcyjnej. NIK nadal powinien podejmować działania służące wzmocnieniu systemu antykorupcyjnego i prezentować poczynione w tym zakresie dokonania w swoich rocznych raportach.

Dokonana w dniu 16 marca 2020 r. analiza informacji zawartych na stronach internetowych: Najwyższej Izby Kontroli, International Organization of Supreme Audit Institution oraz danych zawartych w wyszukiwarce Google wykazała, iż instytucje kontroli nie zidentyfikowały istotnego zagrożenia dla życia publicznego o skutkach porównywalnych do korupcji. Istotą korupcji, abstrahując od przestępczego charakteru, jest wypaczenie obiektywizmu w procesie decyzyjnym i udzielonym zamówieniu na usługi lub towary. Ten sam efekt powoduje etnocentryzm publiczny. Dlatego też zjawisko, rozpoznane przez Z. Dobrowolskiego i badane przez K. Lebiocką, powinno stanowić przedmiot zainteresowania w zarządzaniu antykorupcyjnym⁴³⁰.

⁴²⁸ Z. Leoński (2001), *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo PWN, s. 232-234.

⁴²⁹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 114-127.

⁴³⁰ K. Lebiocka (2017), „Etnocentryzm publiczny na przykładzie Miasta Częstochowa.” Master Degree diss., Jagiellonian University; Z. Dobrowolski (2017), Prolegomena etnocentryzmu publicznego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 18: 127-136; Z. Dobrowolski, T. Szejner (2019), Public Ethnocentrism: An Obstacle of Worldwide Economic Development: Concept and a Preliminary Research, *Journal of Intercultural Management*, 11: 125-147.

4. Instytucje antykorupcyjne

Środkiem zaradczym przeciwdziałającym korupcji w życiu publicznym może być powołanie specjalnego, niezależnego organu do walki z korupcją. Organ taki może zajmować się wykrywaniem przypadków korupcji za pomocą środków techniki operacyjnej, stosowanych przez organy ścigania. W ramach swojej działalności może dokonywać oceny istniejących norm prawnych i praktyki działania administracji pod kątem eliminowania sytuacji i regulacji korupcjogennych⁴³¹. W końcu może prowadzić działalność edukacyjną. Oponenti motywują swoją niechęć do powołania takiego organu tym, że byłby on kolejnym finansowanym z budżetu państwa, gdy tymczasem zagadnieniem zwalczania korupcji winny się zajmować już istniejące w państwie organy kontroli, ścigania i wymiar sprawiedliwości. Nie wdając się w ten spór na pewno warto przyrzeć się funkcjonowaniu takich organów w Polsce i losowo wybranych innych krajach.

W Polsce od kilkunastu już lat funkcjonuje Centralne Biuro Antykorupcyjne. Działalność tej organizacji jest znana społeczeństwu, że odstąpiono od prezentowania podstaw prawnych i jej działalności. Warto nadmienić, iż CBA prowadzi intensywną działalność informacyjną oraz edukacyjną. Prezentowane poradniki i opracowania specjalistyczne są cennym źródłem informacji dla tych wszystkich, którzy chcą zapoznać się lub pogłębić swoją wiedzę z zakresu przeciwdziałania występowaniu patologii organizacyjnych.

Litwa stanowi przykład państwa, w którym podjęto walkę z korupcją poprzez stworzenie instytucji do zwalczania korupcji w strukturze wykonawczej państwa. W lutym 1997 roku utworzono na Litwie Specjalne Służby Dochodzeniowe (SSD), działające w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych. Zadaniem SSD jest zapobieganie i wykrywanie korupcji. Jako trafne oceniam rozwiązanie obligujące SSD do składania sprawozdania ze swojej działalności prezydentowi i parlamentowi, nie zaś rządowi. Jest to podobne rozwiązanie do przyjętego w USA a dotyczącego działalności Urzędów Inspektora Generalnego. Rozwiązanie to gwarantuje niezależność SSD a jednocześnie zapobiega „ukrywaniu” niewygodnych informacji. Ustawa tworząca SSD stanowi, iż instytucja ta jest koordynatorem Narodowego Programu Antykorupcyjnego i do jej zadań należy zwalczanie korupcji we wszystkich szczeblach władzy wykonawczej. SSD posiada biura terenowe, w których działają wydziały dochodzeniowe. Upoważnieni pracownicy SSD mogą przesłuchiwać świadków, analizować informacje na temat korupcji i powiązanych z nią zjawisk społeczno-ekonomicznych. SSD wraz z innymi organami publicznymi realizuje programy przeciwdziałania przestępczości, współpracuje z organami ścigania. SSD jest uprawnione do monitorowania korespondencji, dokonywania podsłuchu, symulowania działań przestępczych, przeszukiwania lokali mieszkalnych, przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, badania

⁴³¹ W tym podrozdziale przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 127-134.

dokumentów transportowych i przewozowych, zatrzymywania osób, środków transportu, rzeczy osobistych i dokumentów w sposób i w przypadkach określonych przez stosowne przepisy prawa. Priorytetem SSD jest zwalczanie korupcji w obszarze zamówień publicznych, prywatyzacji, inwestycji, działalności administracji lokalnej⁴³².

W Honkkongu utworzono w 1974 r. Niezależną Komisję Przeciwko Korupcji (ICAC). Komisja jest niezależna od administracji publicznej, a jej celem jest zwalczanie korupcji poprzez detekcję działań nielegalnych, edukację a także prewencję. W skład tej instytucji wchodzi trzy departamenty: operacyjny, zapobiegania korupcji oraz kontaktów ze społeczeństwem. Komisarz – szef komisji ma obowiązek kontrolowania praktyk oraz procedur administracyjnych pod kątem ewentualnego występowania w nich korupcji (sytuacji korupcjogennych). Departament zapobiegania korupcji analizuje praktyki i procedury stosowane przez organizacje publiczne oraz udziela pomocy we wdrażaniu rozwiązań antykorupcyjnych. Wprowadzenie każdej nowej regulacji prawnej, procedury wymaga opinii tego departamentu. Departament operacyjny zajmuje się detekcją zjawisk korupcyjnych, zaś departament ds. kontaktów ze społeczeństwem działalnością edukacyjną, informacyjną o zagrożeniach dla społeczeństwa, gospodarki, jakie niesie ze sobą zjawisko korupcji. Praca komisji podlega kontroli czterech niezależnych komitetów, składających się z przedstawicieli społeczeństwa. I tak, Doradczy Komitet ds. Korupcji doradza komisarzowi w sprawach szeroko pojętej walki z korupcją w Honkkongu, Komitet Nadzorujący kontroluje oraz doradza w poszczególnych postępowaniach śledczych, Doradczy Komitet ds. Zapobiegania Korupcji doradza, w jaki sposób modyfikować procedury i praktyki szczególnie podatne na wszelkie nadużycia, wreszcie Doradczy Komitet ds. Relacji ze Społeczeństwem doradza w sprawie środków wzmacniania społecznego poparcia dla walki z korupcją oraz w sprawach edukowania społeczeństwa w tym zakresie. Komisja przyjmuje skargi na piśmie, osobiście lub telefonicznie. Doniesienia o przestępstwach kierowane są do organów wymiaru sprawiedliwości⁴³³.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku większość krajów Ameryki Łacińskiej dokonała zmian strukturalnych, opowiedziała się za liberalizacją, podjęła działania zmierzające do poprawy efektywności zarządzania sektorem publicznym. Reformy wykazały, że zmiany, jakie należało wprowadzić były daleko bardziej idące niż początkowo zakładano i konieczne stało się przeprowadzenie drugiego etapu reform. W wielu państwach rozpoczęto wprowadzanie licznych reform, w tym związanych z decentralizacją administracji, reformą wymiaru sprawiedliwości. W Ekwadorze utworzono specjalną komisję, której zadaniem jest ograniczanie zjawiska korupcji. Powstała ona w dniu 4 marca 1997 roku w odpowiedzi na wnioski obywateli o podjęcie przez władze Ekwadoru zdecydowanej walki z korupcją. Nowa konstytucja kraju przyznała komisji status niezależnego od rządu

⁴³² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 127-134.

⁴³³ Tamże

organu jurydycznego. Celem komisji jest identyfikowanie i zwalczanie wszelkich przejawów korupcji, określanie i kierowanie programami antykorupcyjnymi oraz kształtowanie opinii publicznej, propagowanie wzorców uczciwości obywatelskiej. Działalność komisji jest niezależna od egzekutywy, co zdaniem R. Larrea Santosa⁴³⁴, potwierdza fakt, że po rozpoczęciu pracy dochodzeniowej jeden z jej założycieli został oskarżony o nieprawidłowe wykorzystanie funduszy państwowych. Również były Prezydent Ekwadoru, orędownik powołania komisji stał się podmiotem postępowania sądowego z powodu naruszenia konstytucji. Komisja do walki z korupcją wniosła o wskazanie źródła finansowania jego kampanii prezydenckiej. W trakcie dochodzenia okazało się, że około trzech milionów dolarów zostało przekazane przez bank, którego szef został oskarżony o popełnienie przestępstw podatkowych⁴³⁵.

Członkom komisji do walki z korupcją postawiono wysokie wymagania, a wśród nich m.in. wymóg apolityczności, realizowany poprzez zakaz członkostwa w partiach politycznych i prowadzenia działalności politycznej. Członkowie muszą spełnić kryterium wieku, tj. posiadać ukończone 30 lat oraz legitymować się obywatelstwem ekwadorskim i posiadać nieposzlakowaną opinię. Członkowie komisji są opiniowani przez takie organizacje, jak m.in. Narodowa Rada Uniwersytetów i Politechnik, stowarzyszenia, w tym mediów, federacje producentów. Przed powołaniem członków komisji dwukrotnie informuje się obywateli o możliwości wniesienia zastrzeżeń do Państwowej Komisji Wyborczej, w przypadku dysponowania uzasadnionymi dowodami nieuczciwości kandydatów. Wykonanie budżetu komisji jest przedmiotem kontroli naczelnego organu kontroli państwowej. Komisja podejmuje badania na wniosek obywateli, po uprzednim ustaleniu, czy jest do tego uprawniona w zakresie przedmiotowym i podmiotowym. W okresie od marca 1997 roku do sierpnia 2000 roku obywatele Ekwadoru złożyli do komisji do walki z korupcją 1.676 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw kryminalnych o charakterze korupcyjnym. Spośród ogółu zawiadomień: (1) w wyniku 408 (24 %) zawiadomień podjęto dochodzenia i przekazano sprawy organom ścigania; (2) 413 (25 %) zawiadomień przekazano do załatwienia innym kompetentnym organom; (3) 395 (23 %) spraw odrzucono z uwagi na ich niezasadność; (4) w wyniku 408 zawiadomień (28 %) rozpoczęto dochodzenia⁴³⁶.

Dotychczasowe doświadczenia komisji do walki z korupcją wskazują, że do najbardziej narażonych na korupcję obszarów działalności państwowej w Ekwadorze można zaliczyć system bankowy. Stwierdzono przypadki przedstawiania nieprawdziwych danych o sytuacji finansowej banków, niecelowego przekazywanie państwowych funduszy na ratowanie zagrożonych upadłością banków. Skorumpowany

⁴³⁴ R. Larrea Santos (2000), *Doświadczenia komisji antykorupcyjnych*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA, (maszynopis powielony)

⁴³⁵ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 127-134

⁴³⁶ Tamże

system bankowy przyczynił się do tego, iż wielu obywateli utraciło swoje oszczędności, bowiem banki udzielały pożyczek bez należytych zabezpieczeń, często fikcyjnym podmiotom gospodarczym. Prywatne instytucje finansowe współuczestniczyły w finansowaniu kampanii wyborczych w zamian za udzielanie poufnych informacji i uzyskiwanie innych nielegalnych korzyści. Stwierdzono nadużycia podatkowe, fałszowanie dokumentacji rachunkowej, ukrywanie ustaleń kontroli wewnętrznej. Działalność komisji ujawniła również przypadki kontrabandy, fałszowania deklaracji celnych, dokumentów przewozowych, faktur zakupu, zezwoleń, w tym służb weterynaryjnych, unikanie opłat skarbowych, wymierzanie niższego cła, wwożenie towarów rzekomo na użytek dyplomatów i rezydentów, a faktycznie w ilościach handlowych. Ustalenia komisji były zatrważające. Okazało się, że prawie jedna trzecia narodowego budżetu i pożyczek zagranicznych była sprzeniewierzana. Często dokonywano płatności za dostawę towarów, które nie były potrzebne lub których w ogóle nie dostarczono. Zdaniem R. Santosa, zamówienia publiczne są udzielane przyjaciotom, co nierzadko przez brak dostatecznych dowodów pozostaje jedynie przypuszczeniem. Często celowo nie opracowuje się planów zakupu dóbr i usług, co powoduje, że ich nabycie nie wynika z faktycznych potrzeb. Niezwykle często korupcja dotyczy sektora paliwowego. W minionych latach ujawniono także niewłaściwe wykorzystanie rezerw budżetowych. Wśród innych nieprawidłowości, jakie ujawniła Komisja były wakacje w Meksyku jednego z ministrów, których koszt sfinansowany przez obywateli wyniósł około 5 milionów dolarów. Inny przykład nieprawidłowości stanowi przekazywanie znacznych kwot dotacji państwowych dla administracji samorządowej, która ze środków tych dokonywała zakupów zbędnych towarów i usług po zawyżonych cenach. Komisja ustaliła również, że około 10 tys. nauczycieli pobierało wynagrodzenia bez świadczenia pracy, przy czym w niektórych przypadkach na listach wypłat znajdowano nazwiska osób zmarłych lub przebywających za granicą. Innym typem korupcji jest przekupstwo nauczycieli przez rodziców. Z tych też względów komisja wraz z Ministrem Edukacji podjęła działania na rzecz wprowadzenia skutecznego systemu kontroli wewnętrznej w oświacie. Według R. Santosa, w Ekwadorze przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości są powiązani ze światem politycznym. Stanowiska są obsadzone według klucza partyjnego. Z całą pewnością celem obsady jest późniejsza ochrona mocodawców przed ewentualną odpowiedzialnością za naruszenie przepisów prawa. W dalszym ciągu mianowanie na stanowisko ma charakter uznaniowy i nie zawsze jest oparte na zasadach konkursu⁴³⁷.

Choć samo utworzenie komisji do walki z korupcją i jej pierwsze wyniki należy uznać za obiecujące, to jej działalność, według R. Santosa, napotyka na szereg trudności, wynikających z niedoskonałości prawa i wymiaru sprawiedliwości. Przewlekłość postępowania i luki prawne powodują, że skorumpowane osoby nie tylko

⁴³⁷ Tamże

pozostają na wolności, ale też posiadają szereg przywilejów. Rodzi to poczucie bezkarności, szczególnie niebezpieczne w walce z korupcją⁴³⁸.

W Argentynie biuro ds. walki z korupcją (*The Anti – Corruption Office* -OAC) funkcjonowało przy Ministerstwie Sprawiedliwości i Praw Człowieka Republiki Argentyny. Jego celem jest określanie i koordynowanie działań w zakresie zwalczania korupcji w życiu publicznym. OAC jest odpowiedzialna za wprowadzanie w życie postanowień konwencji panamerykańskiej o przeciwdziałaniu korupcji w działalności władzy wykonawczej. Konwencja definiuje dwa istotne obszary wymagające podjęcia wzmoczonych działań, mianowicie detekcję i ustalenie zasad prewencji⁴³⁹.

OAC administrował programem ujawniania stanu majątkowego przez przedstawicieli władzy, który okazał się nie w pełni skuteczny. Ponad 25 tys. urzędników, włączając prezydenta i ministrów corocznie składało zeznania o swoim stanie majątkowym, współmałżonków i dzieci do lat dwudziestu jeden, w przypadku przepisania na nie majątku. Każdy z urzędników był zobowiązany do składania kilku deklaracji liczących 25 stron każda, co oznaczało, że corocznie wypełniano ponad 2,5 miliona stron, a ochrona złożonych deklaracji wymagała wykorzystania sejfów bankowych. Stało się oczywiste, że taki system był nieefektywny. Trudno było nie dostrzec, że analiza tylu formularzy, choćby dla sprawdzenia jedynie poprawności wypełnienia rubryk, wymagała zaangażowania znacznej liczby osób. Koszt wydrukowania, przesłania i przechowywania każdego z formularzy wynosił około 70 dolarów, co przy ich liczbie stanowiło pokaźny wydatek państwowy. W odpowiedzi na zaistniały problem wprowadzono program informatyczny pozwalający na wypełnienie deklaracji o stanie majątkowym. Pozwoliło to na zredukowanie kosztów programu w ujęciu jednostkowym z 70 do 6 dolarów. Ponadto zapewniło lepszą analizę informacji przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych. Zmniejszyła się liczba błędów przy wypełnianiu deklaracji, których objętość zredukowano z 25 do 3 stron, ponieważ program komputerowy samoistnie wykazywał błędy przy wypełnianiu deklaracji. Nowe formularze podzielono na dwie części tj. dotyczącą życia publicznego i prywatnego. W tej ostatniej zawarto pytania dotyczące numerów rachunków bankowych, wielkości oszczędności, kart kredytowych, źródeł dochodów, kwot zapłaconych podatków itp. Wypełnione deklaracje (oświadczenia) po ich wydrukowaniu i podpisaniu przez składających oświadczenia, są przesyłane pocztą do właściwej agencji - *The Human Resources Department*. Po wypełnieniu deklaracji program automatycznie instaluje zabezpieczenia przed nieupoważnionym dostępem do danych i deklaracje drogą elektroniczną są wysyłane do biura ds. walki z korupcją. Nadawcy otrzymują potwierdzenie wysłania deklaracji. W oparciu o informacje zawarte w deklaracjach budowana jest baza danych, dzięki której istnieje możliwość ujawniania przypadków występowania konfliktu interesów: publicznego z prywatnym⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Tamże

⁴³⁹ Tamże

⁴⁴⁰ R. de Michele (2000), *Doświadczenia komisji antykorupcyjnych*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (mashynopis powielony)

W ocenie R. de Michele, choć nowy system niewątpliwie poprawił efektywność działania biura ds. walki z korupcją, w celu zapewnienia jeszcze lepszych wyników jego działalności, postanowiono delegować uprawnienia w zakresie analizowania danych o stanie majątkowym urzędników średniego i niższego szczebla pewnym agencjom rządowym i skupić swoje wysiłki na monitorowaniu całego systemu oraz analizie zeznań majątkowych jedynie najwyższych urzędników państwowych. Biuro zaproponowało także przeprowadzenie analizy stanu majątkowego kandydatów ubiegających się o najwyższe stanowisko w egzekutywie – stanowisko prezydenta⁴⁴¹.

Komisja antykorupcyjna funkcjonowała również w Ghanie. Działająca w tym państwie komisja - *The Commission on Human Rights and Administrative Justice* (CHRAJ) była instytucją powołaną do badania wszystkich przypadków korupcji i przedstawiania Prokuratorowi Generalnemu oraz Kontrolerowi Generalnemu rezultatów dochodzeń w pisemnych raportach. W 1995 roku CHRAJ poinformowana przez środki masowego przekazu wszczęła dochodzenie w sprawie nadużycia władzy przez kilku ministrów. Okazało się, że brak uprawnień ogranicza działania CHRAJ nawet wówczas, gdy dowody ewidentnie potwierdzają zaistnienie korupcji. Dlatego też podjęto działania, by wyposażyć CHRAJ w uprawnienia m.in. do zajmowania majątku skorumpowanych podmiotów. Inna z instytucji *The Serious Fraud Office* po początkowych kontrowersjach związanych z jej utworzeniem, gdy zarzucano, że jej celem będzie rozprawienie się z przedstawicielami opozycji, już wkrótce udowodniła potrzebę swojego istnienia, zapobiegając w wyniku prowadzonego dochodzenia malwersacji kilku miliardów cedis (środków płatniczych Ghany)⁴⁴².

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje *Serious Fraud Office* (SFO) - wyspecjalizowany organ ścigania przestępstw oszustwa, korupcji. Jego działalność nie obejmuje terytorium Szkocji. Od 30 września 2017 r. SFO jest uprawnione do prowadzenia dochodzeń i ścigania sprawców przestępstwa upadłości korporacyjnej, aby zapobiec zjawisku uchylania się od opodatkowania. Podstawy prawne jej organizacji normuje *Criminal Justice Act* z 1987 r. SFO, zatrudniający około 400 osób, jest nadzorowany przez Prokuratora Generalnego. Organizacja ta współpracuje m.in. z *The National Crime Agency's Economic Crime Command, International Corruption Unit and Bribery and Corruption Intelligence Unit, The City of London Police, the National Fraud Intelligence Bureau*, jednostkami policji⁴⁴³. We Francji funkcjonuje *L'Agence Française Anticorruption*, tj. francuska agencja antykorupcyjna, obejmująca swoim działaniem obszar całego kraju. Agencja została utworzona na mocy ustawy z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie przejrzystości, walki z korupcją i modernizacji życia

⁴⁴¹ Tamże

⁴⁴² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 127-134

⁴⁴³ Serious Fraud Office, *What we do*, dostępne na stronie: <https://www.sfo.gov.uk/about-us/#whatwedo> [dostęp: 23.02.2019].

gospodarczego (*sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique*)⁴⁴⁴.

Belgijska agencja ds. zwalczania korupcji - *Office Central pour la Répression de la Corruption* (OCRC), będąca częścią policji federalnej funkcjonuje w obecnej formie około 10 lat. Początki instytucjonalnej walki z nadużyciami gospodarczymi w Belgii sięgają początków XX wieku, gdy wykryto poważne nieprawidłowości w ówczesnej administracji kolei. OCRC wykrywa przestępstwa korupcyjne, w szczególności w zakresie zamówień publicznych, dotacji, udzielania zezwoleń⁴⁴⁵. W Norwegii Krajowy Urząd ds. Przestępstw Ekonomicznych i Przeciw Środowisku (*Økokrim – Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*) został utworzony w 1989 r. Jest wyspecjalizowanym organem działającym w ramach policji, lecz podlega prokuraturze. Urząd ten powstał z dwóch niezależnych instytucji i obecnie jest specjalną agencją policyjną. Økokrim zajmuje się wykrywaniem, dochodzeniem i ściganiem poważnych, złożonych przestępstw gospodarczych, w tym również przestępstw korupcyjnych. Wspiera krajowe i zagraniczne organy egzekwowania prawa oraz organy ścigania. Celem urzędu jest również podnoszenie poziomu wiedzy specjalistycznej wśród funkcjonariuszy policji i innych organów ścigania w Norwegii. Ponadto działa on w charakterze organu doradczego dla państwowych urzędów oraz organów nadzorczych, a także uczestniczy w inicjatywach międzynarodowych. Økokrim jest jedną z sześciu agencji specjalnych działających w zakresie struktur policji oraz jednym z dwunastu urzędów ścigania (dziesięć z tych urzędów to urzędy regionalne)⁴⁴⁶.

W Korei Południowej funkcjonuje Komisja Antykorupcyjna i Praw Obywatelskich (*Anti-Corruption and Civil Right Commission*, ACRC) działająca na podstawie ustawy o powołaniu i działaniu Komisji Antykorupcyjnej i Praw Obywatelskich (Act No. 8878). ACRC została utworzona 29 lutego 2008 r. Jej powstanie jest wynikiem połączenia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich Korei, Koreańskiej Niezależnej Komisji przeciwko Korupcji (KICAC) i Administracyjnej Komisji Odwoławczej podlegającej premierowi. Te trzy instytucje zostały połączone w celu poprawy ochrony praw obywatelskich, działalności antykorupcyjnej oraz rozstrzygania sporów administracyjnych. Zadaniemi Komisji są: przyjmowanie skarg obywateli i poprawa wydajności systemu administracyjnego, stwarzanie przejrzystej i wolnej od korupcji administracji i kultury społecznej, poprzez prewencję oraz regulacje dotyczące

⁴⁴⁴ Agence Française Anticorruption, *Missions*, dostępne na stronie: <https://www.economie.gouv.fr/afa/missions> [dostęp: 23.02.2019].

⁴⁴⁵ Police Federale, *Office Central pour la Répression de la Corruption*, dostępne na stronie: <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/directions-centrales/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc-0> [dostęp: 23.02.2019].

⁴⁴⁶ Antykorupcja, *Norwegia - Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*, dostępne na stronie: antikorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/inne-agendy-rzadowe-i-i-na-swiecie/1749,NORWEGIA-Den-sentrale-enhet-for-etterforskning-og-ptale-av-konomisk-kriminalitet.html [dostęp: 23.02.2019].

procedur administracyjnych, ochrona obywateli przed bezprawnym i nieuzasadnionym postępowaniem instytucji, poprzez system skarg administracyjnych. Ciekawym rozwiązaniem jest prowadzenie przez Komisję badań opinii społecznej dotyczących doświadczeń związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz ocena rozwiązań antykorupcyjnych podejmowanych przez organizacje publiczne w ramach ich ustawowej działalności⁴⁴⁷.

W Kanadzie funkcjonuje Urząd Komisarza ds. Uczciwości w Sektorze Publicznym powołany do życia na mocy ustawy o ochronie urzędników państwowych składających doniesienia (*Public Servants Disclosure Protection Act*), która weszła w życie 15 kwietnia 2007 r. Urząd Komisarza zapewnia środki i mechanizmy, które umożliwiają urzędnikom państwowym ujawnianie potencjalnych wykroczeń w ich miejscu pracy. Zarazem też zapewnia im ochronę przed ewentualnymi szykanami za ich czyn. Urząd Komisarza: 1) przyjmuje doniesienia o wykroczeniach w sektorze publicznym dokonanych przez obywateli Kanady; 2) wszczyna dochodzenia na podstawie tych doniesień; 3) podejmuje działania ochronne wobec sygnalistów; 4) wszczyna dochodzenia w przypadku szykan sygnalistów; 5) przedstawia sprawozdania ze swojej działalności parlamentowi. Komisarz upoważniony jest również do zagwarantowania dostępu do pomocy prawnej za kwotę w wysokości do 1,5 tysiąca dolarów kanadyjskich każdemu obywatelowi Kanady, który rozważy złożenie doniesienia o jakimś wykroczeniu⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Antykorupcja, Korea 국민권익위원회, dostępne na stronie: <http://antykorupcja.gov.pl/ak/institucje-antykorupcy/inne-agendy-rzadowe-i-i/na-swiecie/1737,KOREA-.html> [dostęp: 23.02.2019]

⁴⁴⁸ Antykorupcja, Kanada - Public Sector Integrity Commissioner, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/institucje-antykorupcy/inne-agendy-rzadowe-i-i/na-swiecie/1730,KANADA-Public-Sector-Integrity-Commissioner.html [dostęp: 23.02.2019].

5. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w zwalczanie korupcji

Oprócz kontroli wewnętrznej i to zarówno o charakterze funkcjonalnym, jak i instytucjonalnym, oraz kontroli instytucjonalnej, wykonywanej przez organy kontroli, czy też specjalne komisje, także kontrola społeczna może odegrać istotną rolę w walce z korupcją. Jest ona sprawowana przez obywateli, posiadających możliwość składania skarg i wniosków na działalność instytucji publicznych, jak też przez organizacje pozarządowe. Kontrolę społeczną sprawują także środki masowego przekazu, które mają możliwość uzyskania informacji o działalności administracji i polityków⁴⁴⁹.

G. Kopińska zauważa, że A. de Tockqueville, że w społeczeństwach charakteryzujących się aktywnym udziałem obywateli w życiu publicznym obywatele oczekują, że rząd podporządkuje się wysokim standardom, a obywatele chętnie poddadzą się zarządzaniom, które sobie narzucili. Z kolei społeczeństwo zatominizowane, biernie, nie będzie partnerem dla rządu. W interesie rządzących jest wspieranie a przede wszystkim współpraca z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego⁴⁵⁰.

Powyższy trafny wywód należy uzupełnić o stwierdzenie, iż wspieranie organizacji pozarządowych leży w interesie jedynie rządów zainteresowanych walką z korupcją, rządów państw demokratycznych. Przy uwzględnieniu takich założeń rola organizacji pozarządowych jest znacząca. Organizacje te mogą uczestniczyć w walce z korupcją poprzez edukowanie społeczeństwa o zagrożeniach, jakie niesie ta patologia, monitorowanie poczynąń władz państwowych i samorządowych, organizowanie presji społecznej na polityków, aby stosowali zasadę przejrzystości w życiu publicznym oraz przedstawianie zmian legislacyjnych zabezpieczających przez zjawiskami korupcyjnymi⁴⁵¹.

Walka z korupcją ma jedynie sens wtedy, gdy włączają się w nią organy państwowe, sektor prywatny oraz społeczeństwo reprezentowane przez organizacje pozarządowe. Rządy osamotnione w walce z korupcją pozbawione są jakichkolwiek szans na zwycięstwo. Przykładu walki z korupcją poprzez aktywizację społeczeństwa dostarcza organizacja pozarządowa *Transparency International* – TI, która powstała w 1993 roku, a jednym z jej założycieli był Peter Eigen, ówczesny dyrektor Banku Światowego. Zadaniem *Transparency International* jest zapewnienie jawności działania służb publicznych i wyeliminowanie zjawiska korupcji, która niszczy rozwój

⁴⁴⁹ W tym podrozdziale przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 134-140.

⁴⁵⁰ G. Kopińska (2000), *Nadzór ze strony społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce, s. 119-121.

⁴⁵¹ G. Kopińska (2003), *Rola organizacji pozarządowych w zmienianiu postaw obywateli wobec zjawisk korupcyjnych*, „Biuletyn Informacyjny” nr 1, NIK, s. 41-51.

społeczeństw, deprawuje, działa destrukcyjnie na gospodarkę i przez to pozbawia zwykłych obywateli szeregu korzyści, jakie mogliby czerpać z rozwoju ekonomicznego swoich państw. Dlatego celem *Transparency International* nie jest walka z pojedynczymi skorumpowanymi urzędnikami, lecz skupienie swoich wysiłków na budowaniu systemu przeciwdziałania korupcji, kreowaniu świadomości społecznej, zachęcaniu społeczeństwa do czynnego przeciwstawiania się korupcji⁴⁵².

Podstawowym produktem *Transparency International* jest tzw. książka źródłowa – zbiór opisanych najlepszych praktyk w działaniach, przepisach i standardach antykorupcyjnych, w tym norm określających zasady etyki zawodowej, rozwiązania w zakresie zamówień publicznych. Drugim produktem jest Indeks Postrzegania Korupcji (*Coorruption Perception Index* – CPI), który przedstawia obserwowany poziom korupcji w poszczególnych krajach. CPI to wskaźnik będący rezultatem kilkunastu różnych badań opinii publicznej i analiz przeprowadzanych przez szereg instytucji wśród ludzi biznesu, społeczeństwa i ekspertów. Zdaniem M. Marschalla, CPI stanowi narzędzie służące podnoszeniu społecznej świadomości, a celem corocznej publikacji CPI jest zawstydzenie rządów poprzez opublikowanie rankingu i wymuszenie na nich pożądanych reform antykorupcyjnych⁴⁵³.

Korupcja to zjawisko, w którym uczestniczą dwie strony, biorący i dający łapówkę. Biorąc powyższe pod uwagę *Transparency International* opracowała także Indeks Płatników Łapówek (IPL), który jest miernikiem percepcji skorumpowania firm krajów – eksporterów. Ranking plasuje kraje eksportujące według stopnia, w jakim są one postrzegane jako państwa, z których pochodzą korporacje wręczające łapówki przedstawicielom innych krajów. Omawiany indeks sporządzany jest dla TI przez organizację - *Gallup International*, na podstawie wskaźnika mierzonego w skali od 0 do 10 (im wyższy wynik tym mniejsza skłonność do korupcji). Produktem *Transparency International* jest także tzw. pakt uczciwości. Zakłada on, że uczestnicy przetargów publicznych dobrowolnie zgadzają się przestrzegać określonych zasad i norm udzielania zamówień publicznych⁴⁵⁴.

Transparency International jest aktywna w ponad siedemdziesięciu krajach. Koordynuje programy w Ameryce Łacińskiej, współuczestniczy w rozwijaniu narodowych strategii walki z korupcją i systemów monitorowania realizacji programów⁴⁵⁵. *Transparency International* w 1995 roku rozpoczęła w Kolumbii realizację programu budowy koalicji antykorupcyjnej skupiającej organizacje pozarządowe, uniwersytety oraz przedsiębiorców. Podstawowym zadaniem tej koalicji jest systematyczna walka z korupcją, wprowadzanie w działalności instytucji publicznych i prywatnych zasad rzetelności i efektywności, kreowanie świadomości społecznej, tworzenie

⁴⁵² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 134-140.

⁴⁵³ M. Marschall (2000), *Aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego [w:] Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce, s. 77-82.

⁴⁵⁴ Tamże

⁴⁵⁵ M. Schloss (2000), *Zwalczanie korupcji życia publicznego*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

rzetelnej służby cywilnej, uświadamianie przedsiębiorcom ciążyącej na nich odpowiedzialności za realizację programu antykorupcyjnego. Celem strategicznym koalicji jest zjednoczenie i mobilizacja głównych podmiotów życia społecznego do walki z korupcją, tworzenie etyki zawodowej w sektorze publicznym, programów budowy uczciwego społeczeństwa, wprowadzenie społecznego nadzoru nad działalnością służb publicznych, promowanie jawności działania przy udzielaniu zamówień publicznych, służących wyborowi najlepszej oferty – oferty z najniższą ceną przy takiej samej jakości przedmiotu zamówienia, z najkorzystniejszymi warunkami dostaw, kosztów eksploatacji i pozostałych kryteriów określonych przed udzieleniem zamówienia publicznego. Celem strategicznym koalicji jest również prowadzenie badań nad metodami zapobiegania patologiom społecznym, a w szczególności przyzwyczajenia do omijania prawa i traktowania tego jako przejaw zaradności życiowej, poczuciu bezkarności, niechęci władz regionalnych do angażowania ekspertów przy realizacji projektów, nieuzasadnionemu przekonaniu, że postępowanie o zamówienie publiczne powinno być poufne. Celem, jaki zamierza osiągnąć koalicja, jest wprowadzenie większej jawności, zmiana obyczajów, stworzenie rejestru korupcji.⁴⁵⁶

Również na przykładzie Argentyny można wykazać znaczenie organizacji pozarządowych w walce z korupcją. Przykład w tym względzie stanowi organizacja o nazwie *Poder Ciudadano*, która odgrywa istotną rolę w angażowaniu społeczeństwa do walki z przejawami korupcji życia publicznego. Została powołana do życia w 1989 roku, w celu wspomoczenia procesu demokratyzacji Argentyny oraz przeciwdziałania korupcji. Organizacja nadzorowała m.in. prawidłowość finansowania trzech kampanii prezydenckich, inicjowała dyskusje publiczne dotyczące działań rządu zmierzających do ukrócenia zjawiska korupcji. Nadzorowała przebieg procesów prywatyzacyjnych (zagraniczne przedsiębiorstwa w Argentynie dysponują prawie 60 % akcji sprywatyzowanych przedsiębiorstw)⁴⁵⁷. W prowincji Mendoza w Argentynie, *Transparency International* współuczestniczyła we wprowadzeniu zasad udzielania zamówień publicznych. Efekty podjętych działań były namacalne. Koszty usług zmniejszyły się i niektóre z nich świadczone w tym regionie stały się tańsze niż w pozostałych regionach kraju, co po pewnym czasie przyczyniło się do obniżenia kosztów takich samych usług w całym kraju. W Panamie *Transparency International* uczestniczył

w monitorowaniu procesu prywatyzacji wielu sektorów, w tym telekomunikacji. W Kolumbii *Transparency International* współuczestniczył w nadzorowaniu przebiegu ponad pięćdziesięciu zamówień publicznych. W licznych krajach *Transparency International* wraz z Bankiem Światowym współuczestniczy w budowie społecznego przyzwolenia dla reform, w szkoleniach parlamentarzystów, dziennikarzy⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ R. Inez Ospina (2000), *Doświadczenia organizacji pozarządowych w walce z korupcją*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

⁴⁵⁷ Tamże

⁴⁵⁸ M. Schloss (2000), *Zwalczanie korupcji życia publicznego*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony).

Również Słowacja stanowi przykład państwa, w którym rząd współpracuje ze społeczeństwem w zakresie zwalczania korupcji. Organizacja pozarządowa - *Transparency International* ramach kampanii antykorupcyjnej stworzyła dziesięć prawie półgodzinnych programów edukacyjnych poświęconych problematyce korupcji, emitowanych wielokrotnie w najlepszym czasie antenowym w publicznej telewizji. Organizacja ta prowadzi również kampanię antykorupcyjną w ogólnokrajowej prywatnej sieci radiowej – Radiu Twist. W czerwcu 2000 roku rząd Słowacji zaakceptował zaproponowany przez *Transparency International* Narodowy Program Walki z Korupcją. *Transparency International* na wniosek rządu prowadził szkolenia pracowników ministerstw: gospodarki, sprawiedliwości, finansów, urzędu zamówień publicznych i Najwyższego Urzędu Kontroli⁴⁵⁹.

Słowacja jest także przykładem kraju, w którym stowarzyszenia zawodowe podjęły działania antykorupcyjne. Zaangażowanie organizacji przedsiębiorców do walki z korupcją jest istotne, bowiem organizacje te mogą przyczyniać się do zachowania standardów uczciwości w biznesie, promowania legalności, organizować szkolenia przedsiębiorców w zakresie właściwych kontaktów z przedstawicielami władz. W 1999 roku Fundacja *Integra* Słowacja rozpoczęła realizację programu „Zmagania z korupcją” adresowanego do małych firm. Celem tego programu jest ocena kosztów działania małych i średnich firm w otoczeniu podatnym na korupcję, opracowanie propozycji antykorupcyjnych, wskazanie na negatywne skutki korupcji. Zamierzeniem programu jest stworzenie m.in. kodeksu etyki dla małych firm⁴⁶⁰. Niestety pomimo podejmowanych wysiłków CPI Słowacji wskazuje na zagrożenie korupcją życia publicznego.

Transparency International prowadząc badania w Stanach Zjednoczonych wykazała, że o tym, czy wewnętrzne regulacje sektora prywatnego są tylko kawałkiem papieru, czy też pozwalają walczyć z korupcją decyduje to, czy legalność stanowi kryterium nadrzędne działania sektora prywatnego. Warunkiem niezbędnym jest jednoznaczne zaangażowanie się kierownictwa firm w walce z korupcją. Normy postępowania sektora prywatnego powinny wykluczać możliwość oferowania korzyści finansowych urzędnikom państwowym w zamian za podjęcie określonych działań. Powinny sprecyzować zasady wręczania upominków i ewidencjonowania takich faktów, zasady prowadzenia działalności reklamowej - określać, co jest reklamą, a co już przekupstwem. W sektorze prywatnym należy wprowadzić system kontroli wewnętrznej, zapewniający, że w księgach rachunkowych ujęto wszystkie operacje gospodarcze. Program walki z korupcją przyjęty przez sektor prywatny powinien uzupełniać rządowy program antykorupcyjny. I na odwrót. Powinna istnieć obawa przed surowymi karami pozbawienia wolności i wysokimi grzywnami, ale też należy stworzyć możliwość łagodzenia kar w przypadku ujawnienia korupcji, wskazania osób przyjmujących łapówki. Zdaniem M. Schlossa należy wprowadzić pewne

⁴⁵⁹ Z. Dobrowolski, *Korupcja*, op. cit., s. 134-140.

⁴⁶⁰ Tamże

zachęty dla firm do wdrożenia programu legalności działania, określającego zasady zawiadamiania organów ścigania o ujawnionych przypadkach wskazujących na popełnienie przestępstw⁴⁶¹.

Organizacja pozarządowa może skuteczniej niż organizacje rządowe walczyć z korupcją. Wynika to przede wszystkim z wolności działania, a zatem podejmowania działań niezależnie od priorytetów administracji rządowej, kierunków polityki rządu (np. rząd nie będzie krytykował Chin, bowiem może to zaszkodzić stosunkom gospodarczym). Organizacja pozarządowa może szybko i elastycznie, bez wytycznych rządu, wybrać priorytet działania i tworzyć projekty antykorupcyjne (i tak na przykład czołowe banki wprowadziły normy antykorupcyjne w transakcjach międzybankowych, a jednym z animatorów projektu był *Transparency International*)⁴⁶².

Niektóre z organizacji pozarządowych zajmują się wdrażaniem zasad etyki zawodowej w sektorze prywatnym. Przykład w tym względzie stanowi organizacja non-profit pod nazwą *Ethic Resource Center* (ERC), której celem jest promowanie zasad etyki zawodowej poprzez działalność edukacyjną oraz konsultingową. ERC pracuje nad stworzeniem etyki biznesu od ponad dwudziestu lat, współdziałając z licznymi międzynarodowymi przedsiębiorstwami, stowarzyszeniami, administracją rządową i samorządową. Od 1985 roku, gdy ERC dopomógł przedsiębiorstwu *General Dynamics* w stworzeniu jednostki organizacyjnej nadzorującej przestrzeganie norm rzetelności i legalności działania, ERC współuczestniczył we wprowadzaniu takich norm w ponad dwóch trzecich korporacji, wymienianych na liście stu największych przedsiębiorstw Stanów Zjednoczonych. De facto ERC objęła liczne kraje, jako że działalność wielkich przedsiębiorstw wykracza poza granice państw⁴⁶³.

W ocenie J. O'Briena rozwój standardów określających zasady prowadzenia uczciwej działalności gospodarczej następuje pod presją światowych organizacji, takich jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Transparency International* i pozostałych, zainteresowanych promowaniem zasad dobrego gospodarowania, rzetelności kupieckiej, poszanowania prawa. ERC współuczestniczy w opracowaniu programów służących identyfikowaniu potrzeb, wypracowaniu koncepcji i wprowadzaniu w życie przyjętych rozwiązań, służących tworzeniu etyki zawodowej, zasad przeciwdziałania zjawiskom korupcji. Wśród osiągnięć ERC w tej dziedzinie można wymienić udział w rozwoju *Hong Kong Ethic Development Centre* (1985 roku), utworzenie przy współpracy z *The Merck Company Foundation* oraz Ministerstwem Zdrowia i Ministerstwem Edukacji Zjednoczonych Emiratów Arabskich - *Gulf Centre for Excellence in Ethics* z siedzibą w Abu Dhabi (1998 roku). Od 1998 roku ERC uczestniczy w pracach nad stworzeniem zasad rzetelnego gospodarowania w sektorze opieki zdrowotnej w Południowej Afryce.

⁴⁶¹ Tamże

⁴⁶² M. Marschall, *op. cit.*, s. 81

⁴⁶³ J. O'Brien (2000), *Zapewnienie współpracy przy realizacji programu przeciwdziałania korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM Arlington USA (maszynopis powielony)

Począwszy od 1998 roku wraz z organizacją *Fundación Corona* ERC tworzy organizację pod nazwą *Corporacion Columbia Transparente*, której celem ma być mobilizowanie różnorodnych instytucji do walki z korupcją, tworzenie norm etycznego postępowania w sektorze publicznym i w biznesie, rozbudzanie świadomości społecznej o szkodliwości korupcji. ERC współpracuje z Organizacją Państw Amerykańskich nad koncepcją zaadoptowania rozwiązań kolumbijskich w innych krajach Ameryki Łacińskiej. Najbliższe plany ERC obejmują utworzenie w Turcji Centrum Wartości Etycznych, którego zadaniem będzie promowanie rzetelności i legalności w działaniu podmiotów gospodarczych. W Rosji ERC współpracuje z jedną z organizacji nad wprowadzeniem „deklaracji rzetelności działalności gospodarczej”. Ponad 120 rosyjskich przedsiębiorstw podpisało już taką deklarację i wyraziło gotowość wprowadzenia w swojej działalności standardów etyki zawodowej. Przy pomocy organizacji *Eurasia Foundation* ERC zamierza uruchomić swój oddział w St. Petersburgu. Ponadto planuje organizację licznych spotkań poświęconych problematyce etyki zawodowej⁴⁶⁴.

Przykładem polskiej organizacji pozarządowej zaangażowanej w walkę z korupcją jest - Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego (PPK). Celem działań podejmowanych przez PPK jest zmiana nastawienia obywateli dla tzw. małej korupcji, tj. korupcji „codziennej”⁴⁶⁵. Zmiana nastawienia społecznego wymaga nieustannych działań, dlatego też PPK przeprowadzi kampanie medialne, których celem jest zwrócenie uwagi, iż w przeciwdziałaniu korupcji każdy obywatel ma do odegrania swoją rolę. W ramach kampanii medialnych zarówno prywatne jak i publiczne stacje telewizyjne i radiowe o zasięgu ogólnopolskim emitowały kilka razy dziennie przygotowane przez PPK spoty reklamowe⁴⁶⁶. PPK wraz z Centrum Edukacji Obywatelskiej w ramach projektu „Młodzież Przeciw Korupcji” przygotowuje moduły lekcyjne, po to by dzieci wiedziały, co to jest rzetelna władza, na czym polega odpowiedzialność władzy, dlaczego władza powinna działać w sposób przejrzysty. PPK oddziałuje także na młodzież akademicką, m.in. w 2000 roku ogłoszono konkurs, w którym wzięli udział studenci z sześciu uniwersytetów (nadesłano 16 prac poświęconych problematyce korupcji). PPK wraz z Instytutem Spraw Publicznych rozpoczął także badanie opinii publicznej dotyczące zjawiska korupcji. PPK wraz z Helsińską Fundacją Praw Człowieka utworzył program pomocy prawnej, dla tych wszystkich, którzy uważają, że zostali skrzywdzeni przez skorumpowanych urzędników⁴⁶⁷.

Omawiając działalność PPK należy wspomnieć o organizowanych przez tą organizację konferencjach, przeprowadzanych na zamówienie PPK analizach

⁴⁶⁴ Tamże

⁴⁶⁵ Przeprowadzone na zamówienie PPK badania wykazały, iż w 2000 roku 80 % badanych uznało łapówki za niemoralne wszędzie i zawsze, a 51 % respondentów akceptowało wysokie kary, nawet więzienia za korupcję, jednocześnie 42 % uznało, iż w pewnych sytuacjach dawanie łapówek jest usprawiedliwione. Wśród badanych dominowało słabe (41%) i umiarkowane (31%) moralne potępienie łapownictwa. Zob. G. Kopińska, *Rola...*, *op.cit.*, s. 41-51

⁴⁶⁶ Tamże

⁴⁶⁷ G. Kopińska, *Nadzór*, *op. cit.*, s. 119-121

prawnych, badaniach. I tak, m.in. PPK opracowała model „przeźroczystej gminy” informujący o tym, jakie warunki muszą zaistnieć w gminie, aby mogła być uznana za modelową. Ekspertyzy prawne dotyczące projektu nowelizacji tzw. ustawy antykorupcyjnej zostały zaprezentowane na konferencji zorganizowanej w marcu 2001 roku wspólnie z Instytutem Spraw Publicznych pn. „Konflikt interesów – propozycja rozwiązań ustawowych”. W końcu należy wspomnieć o raportach z badań opinii publicznej, które na zlecenie PPK realizuje CBOS⁴⁶⁸.

W walkę z korupcją, według Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jest zaangażowana również Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO) – instytucja oświatowa i organizacja pozarządowa, posiadająca status organizacji pożytku publicznego. Organizacja ta powstała w 1994 roku jako wyraz dążenia do poprawy jakości systemu oświaty, upowszechniania wiedzy obywatelskiej, promowania praktycznych umiejętności i postaw niezbędnych do budowania demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego.

Celem fundacji jest m.in. kształtowanie postaw obywatelskich w społeczeństwie. Centrum Edukacji Obywatelskiej angażuje się w prowadzenie programu Młodzie przeciw korupcji - w jego ramach CEO opracowuje scenariusze lekcji, przygotowuje nauczycieli do prowadzenia zajęć o korupcji oraz sposobach jej zwalczania. Zachęca uczniów do podjęcia własnych działań antykorupcyjnych⁴⁶⁹. Na podstawie dyskusji przeprowadzonych w 2017 r. i 2018 r. z grupą 20 studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego ustalono, iż żadna z tych osób nie знаła działań antykorupcyjnych Centrum Edukacji Obywatelskiej. Grupa osób badanych była zbyt mała, aby na tej podstawie formułować uogólnienie. Należy podjąć badania w celu rozwiązania następującego problemu badawczego: jaka jest znajomość inicjatyw Centrum Edukacji Obywatelskiej w społeczeństwie?

Wśród pozostałych organizacji propagujących rzetelność życia publicznego należy wymienić również m.in. Centrum Monitoringu Wolności Prasy, Fundację Komunikacji Społecznej, Helsińską Fundację Praw Człowieka czy Stowarzyszenie Stop Korupcji. Celem ostatniego z wymienionych wyżej organizacji, założonej w 2003 r. jest zapobieganie zjawiskom korupcji, a zatem łamaniu prawa.

⁴⁶⁸ G. Kopińska, *Rola*, *op. cit.*, s. 41-51

⁴⁶⁹ Antykorupcja, *Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO)*, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcyjne/organizacje-pozarzadowe/w-polsce/1709, Centrum-Edukacji-Obywatelskiej-CEO.html [dostęp: 23.02.2019].

6. Inicjatywy międzynarodowe służące zwalczaniu korupcji

Historia walki z korupcją za pomocą regulacji prawnych rozpoczęła się w Wielkiej Brytanii, gdzie w 1792 roku uchwaloną pierwszą ustawę antykorupcyjną, a w latach osiemdziesiątych XIX wieku rozpoczęto prace nad stworzeniem systemu przeciwdziałania korupcji⁴⁷⁰. Prace te znalazły urzeczywistnienie w uchwalonej w 1883 roku ustawie *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*. W kolejnych latach podejmowano na świecie dalsze próby przygotowania rozwiązań antykorupcyjnych. I tak, w 1883 roku Kongres USA wychodząc z założenia, że w przypadku zdecydowanej większości urzędów przy obsadzie stanowisk ważniejsze od politycznych układów są merytoryczne kwalifikacje funkcjonariuszy, uchwalił ustawę o służbie cywilnej (*Civil Service Act*), zwaną potocznie od nazwiska jednego z jej twórców ustawą Pendletona. Ustawa stworzyła merytoryczny system wyłaniania kandydatów na stanowiska w administracji federalnej (*Merit System*). Ustawa powołała do życia Komisję Służby Cywilnej (*The Civil Service Commission*). W ten sposób wyeliminowano z życia publicznego wprowadzoną w 1829 roku przez Prezydenta USA Andrewa Jacksona zasadę „łupy należą do zwycięzców” (*The Spoils Belong to the Victors*), która oznaczała przejęcie wszystkich możliwych w państwie urzędów przez partię – zwyciężącą w wyborach, począwszy od stanowisk o randze ministerialnej, a kończąc na organach celnych, podatkowych⁴⁷¹.

Wspomniane wyżej rozwiązania miały charakter krajowy. Jedną z inicjatyw antykorupcyjnych o zasięgu międzynarodowym było ogłoszenie w 1977 roku przez International Chamber of Commerce kodeksu postępowania, który miał ograniczyć rozmiary wymuszeń i łapówek. Akt ten nie znalazł uznania międzynarodowych kół gospodarczych⁴⁷². Nieco później do walki z korupcją włączyły się organizacje międzynarodowe. Na przykład, w 1997 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy opublikował raport „*The Role of the IMF in Governance Issues*”, który stanowił próbę skodyfikowania antykorupcyjnych reguł obowiązujących przy udzielaniu i wykorzystywaniu pomocy udzielanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁴⁷³. Również najwyższe organy kontroli państwowej skupione w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli Państwowej (*International Organization of Supreme Audit Institution* – INTOSAI) zwróciły uwagę na zagrożenie, jakie rodzi dla społeczeństw i gospodarki zjawisko korupcji. INTOSAI uwzględnił potrzebę stworzenia adresowanego do kontrolerów programu szkoleniowego dotyczącego przeciwdziałania i detekcji nadużyć w funkcjonowaniu administracji państwowej. Utworzona w ramach INTOSAI grupa robocza ds. walki z korupcją i praniem pieniędzy

⁴⁷⁰ W tym podrozdziale przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁷¹ J.E. Holmes, M.J. Engellhardt, R.E. Elder Jr. (1991), *American Government. Essential & Perspectives*, New York, s. 291; M. Jagielski (1999), *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków: Zakamycze, s. 75-76.

⁴⁷² J. Szczęsny, *Wielkie branie*, Tygodnik Wprost nr 856 z 25.04.1999

⁴⁷³ Tamże

opracowała dwa kluczowe dokumenty z punktu widzenia walki z korupcją. Po pierwsze standardy antykorupcyjne ISSAI 5700 oraz wytyczne GOV 9160 dotyczące roli organów kontroli i pozostałych interesariuszy we wdrażaniu koncepcji public governance w życiu publicznym.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 28 stycznia 1997 roku umożliwiła tworzenie programów pomocy krajom rozwijającym się w walce z korupcją. W 1998 roku Komitet Wykonawczy Programu Rozwoju ONZ (UNDP) przyjął dokument pn. „Zwalczanie korupcji dla poprawy rządzenia”, który zawiera wytyczne w tej dziedzinie. UNDP trafnie traktuje korupcję jako problem złego zarządzania i zakłada, iż ograniczenie korupcji ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia ubóstwa i wspierania trwałego rozwoju społecznego. Zadania w zakresie walki z korupcją są realizowane przez UNDP na trzech szczeblach: (1) przez biura krajowe UNDP, których zadaniem jest identyfikowanie i pozyskiwanie partnerów dla realizacji programu antykorupcyjnego, planowanie i monitorowanie projektów; (2) przez ponadregionalny ośrodek, który wspiera realizację krajowych programów; (3) działaniami we współpracy z regionalnymi i krajowymi biurami kieruje Grupa Rozwoju Instytucjonalnego UNDP⁴⁷⁴.

Wśród zadań realizowanych przez UNDP wymienić należy m.in. prowadzony w Rumunii wraz z amerykańskim ministerstwem sprawiedliwości oraz rządami Francji i Grecji program wzmocnienia odpowiedzialności karnej w dziedzinie walki z korupcją przez szkolenia i stworzenie prawodawstwa. W Serbii zorganizowano antykorupcyjne warsztaty szkoleniowe dla przedstawicieli samorządów, mediów, organizacji społecznych. W 2001 roku zorganizowano wraz z Ukraińskim Narodowym Programem Walki z Korupcją spotkanie z przedstawicielami regionalnych organizacji pozarządowych⁴⁷⁵.

Liczne państwa borykają się ze zjawiskiem korupcji. Nadzieję na jej rychłe ograniczenie i częściowe choćby wyeliminowanie stwarza rozwijająca się współpraca międzynarodowa. W marcu 1996 roku dwadzieścia pięć krajów podpisało konwencję o walce z korupcją. Nakłada ona na kraje obowiązek penalizacji przekupstwa dokonywanego przez międzynarodowe podmioty, stwarza podstawy do współpracy organów ścigania, pomocy prawnej, w tym przy ekstradycji, zachęca do przyjęcia wspólnych rozwiązań prawnych w celu zapobieżenia korupcji, choćby dotyczących zasad ujawniania przez urzędników państwowych i ich rodziny stanu majątkowego, wprowadzenia jawności postępowania o udzielenie zamówień publicznych. W 1997 roku trzydzieści cztery kraje podpisały konwencję o przeciwdziałaniu korupcji, której celem jest zlikwidowanie możliwości „prania pieniędzy”⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Z. Dobrowolski, *Korupcja*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁷⁵ Tamże

⁴⁷⁶ Tamże

W dniu 17 grudnia 1997 roku podpisano w Paryżu konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych⁴⁷⁷.

Sygnatariusze tej konwencji uznali, że przekupstwo jest szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem w międzynarodowych transakcjach handlowych, włączając handel i inwestycje, powodującym poważne zaniepokojenie moralne i polityczne, podważającym dobre sprawowanie rządów oraz rozwój gospodarczy i wypaczającym warunki międzynarodowej konkurencji. Kierując się rekomendacją w sprawie zwalczania przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych - (OECD) z dnia 23 maja 1997 roku, która między innymi nawoływała do podjęcia skutecznych środków w celu powstrzymania, zapobiegania oraz zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w związku z międzynarodowymi transakcjami handlowymi, a w szczególności niezwłocznej penalizacji takiego przekupstwa w skuteczny i skoordynowany sposób oraz w zgodzie z uzgodnionymi wspólnymi elementami wymienionymi w tej Rekomendacji oraz zasadami jurysdykcji i innymi podstawowymi zasadami prawnymi każdego z krajów, sygnatariusze konwencji paryskiej uzgodnili, iż każda z jej stron (Strona) podejmie niezbędne działania mające na celu uznanie w swym prawie wewnętrznym za przestępstwo kryminalne umyślnego proponowania, obiecywania lub dawania przez jakąkolwiek osobę jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej lub innej korzyści zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez pośredników, dla takiego funkcjonariusza lub dla osoby trzeciej, w celu skłonienia tego funkcjonariusza do działania lub powstrzymania się od działania w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub zapewnienia sobie innej nienależnej korzyści w prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej. Każda ze Stron Konwencji podejmie niezbędne działania w celu uznania za przestępstwo kryminalne współudziału w przekupstwie zagranicznego funkcjonariusza publicznego, włącznie z podżeganiem, pomocnictwem, poplecnictwem i sprawstwem kierowniczym. Usiłowanie i zmowa w celu przekupienia zagranicznego funkcjonariusza publicznego będą stanowiły przestępstwa kryminalne w takim samym zakresie, jak usiłowanie przekupstwa i zmowa w celu przekupstwa funkcjonariusza publicznego danej Strony.

Przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego będzie podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstręczającym karom. Zakres stosowanych kar będzie porównywalny do tych, jakie są stosowane do przekupstwa własnych funkcjonariuszy publicznych Strony i w wypadku osób fizycznych obejmie pozbawienie wolności w wymiarze umożliwiającym skuteczną wzajemną pomoc prawną oraz ekstradycję. W przypadku, gdy w systemie prawnym Strony osoby prawne nie podlegają odpowiedzialności karnej, Strona ta zapewni, że osoby prawne podlegać będą za

⁴⁷⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264

przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego skutecznym, proporcjonalnym oraz odstręczającym sankcjom innym niż karne, włącznie z sankcjami pieniężnymi.

Każda ze Stron podejmie niezbędne działania w celu zagwarantowania, że łapówka i korzyści uzyskane wskutek przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego lub mienie, którego wartość odpowiada takim korzyściom, podlegać będą zajęciu i konfiskacie albo że stosowane będą kary pieniężne o porównywalnym skutku. Każda ze Stron rozważy nałożenie dodatkowych sankcji cywilnych lub administracyjnych na osobę podlegającą karze za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego.

Każda ze Stron podejmie niezbędne działania dla ustanowienia własnej jurysdykcji nad przestępstwem przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego, jeżeli przestępstwo zostało popełnione w całości lub w części na jej terytorium. Każda ze Stron, która posiada jurysdykcję do oskarżania własnych obywateli za przestępstwa popełnione za granicą, podejmie niezbędne działania w celu ustanowienia swojej jurysdykcji na tych samych zasadach w wypadku przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego. Ściganie karne przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego podlega wewnętrznym przepisom i zasadom ścigania obowiązującym w każdej ze Stron. Na prowadzenie dochodzenia i ściganie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych nie mogą mieć wpływu względy na narodowe interesy gospodarcze, potencjalny wpływ na stosunki z innym państwem oraz tożsamość osób fizycznych i prawnych, których sprawa dotyczy.

Wszelkie przepisy o przedawnieniu obowiązujące w stosunku do przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego powinny zapewnić niezbędny czas dla przeprowadzenia dochodzenia i ścigania takiego przestępstwa. Każda ze Stron, która uznała przekupstwo własnego funkcjonariusza publicznego za przestępstwo źródłowe dla celów legislacji dotyczącej zwalczania przestępstwa prania brudnych pieniędzy, uczyni to samo w odniesieniu do przekupstwa zagranicznego urzędnika państwowego, niezależnie od miejsca, w którym przekupstwo miało miejsce.

W celu efektywnego zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych każda ze Stron podejmie niezbędne działania w ramach swego prawa i przepisów odnoszących się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i rejestrów, ujawniania sprawozdań finansowych, standardów księgowości i badania ksiąg w celu zakazania otwierania kont nieujawnionych w księgach, przeprowadzania transakcji nieujawnionych lub nieprawidłowo ujawnionych w księgach, rejestrowania nieistniejących wydatków, wprowadzania do ksiąg zobowiązań z nieprawdziwym określeniem ich przedmiotu, jak również użycia fałszywych dokumentów przez przedsiębiorstwa podlegające tym prawom i przepisom, w celu przekupienia zagranicznego funkcjonariusza publicznego lub ukrycia takiego przekupstwa. Każda ze Stron zapewni skuteczne, proporcjonalne oraz odstręczające sankcje o charakterze

cywilnym, administracyjnym lub karnym za takie zaniechania lub fałszerstwa dotyczące ksiąg, dokumentacji, rozliczeń oraz sprawozdań finansowych tych firm.

Każda ze Stron, w największym możliwym zakresie w ramach swego prawa oraz stosownych traktatów i porozumień międzynarodowych, zapewni szybką i skuteczną pomoc prawną innej Stronie w celu prowadzenia przez tę Stronę postępowań karnych dotyczących przestępstw leżących w zakresie tej konwencji oraz postępowań innych niż karne prowadzonych przez Stronę przeciwko osobie prawnej w zakresie regulowanym niniejszą konwencją. Strona wezwana poinformuje Stronę wzywającą bez zwłoki o potrzebnych dla poparcia wniosku o udzielenie pomocy dodatkowych informacjach lub dokumentach oraz - jeżeli o to wnoszono - o stanie i wyniku wykonywania wniosku o udzielenie pomocy. Jeżeli Strona uzależnia wzajemną pomoc od istnienia podwójnej karalności, podwójna karalność zostanie uznana za istniejącą, jeżeli przestępstwo, w sprawie którego pomoc jest żądana, znajduje się w zakresie regulacji niniejszej konwencji. Strona nie uchyli się od udzielenia innej Stronie pomocy prawnej w sprawach karnych objętych regulacją niniejszej konwencji z uwagi na tajemnicę bankową.

Przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego będzie uznane za podlegające ekstradycji na mocy prawa Stron oraz umów ekstradycyjnych pomiędzy nimi. Jeżeli Strona, która uzależnia ekstradycję od istnienia umowy ekstradycyjnej, otrzyma wniosek od innej Strony, z którą nie ma zawartej takiej umowy ekstradycyjnej, Strona ta może uznać niniejszą konwencję za prawną podstawę ekstradycji w odniesieniu do przestępstwa przekupstwa zagranicznego urzędnika państwowego.

Każda ze Stron podejmie wszystkie niezbędne środki dla zapewnienia, że może wydawać swych własnych obywateli lub że może oskarżać swych własnych obywateli o przestępstwo przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego. Strona, która odrzuca wniosek o wydanie osoby za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego jedynie na tej podstawie, że osoba ta jest jej obywatelem, przedstawi sprawę swym odpowiednim organom władzy w celu ścigania i oskarżenia. Ekstradycja za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego podlega warunkom ustalonym w prawie wewnętrznym i stosownych umowach oraz porozumieniach międzynarodowych każdej ze Stron. Jeśli Strona uzależnia ekstradycję od istnienia podwójnej karalności, warunek ten zostanie uznany za spełniony, jeżeli przestępstwo w związku z popełnieniem którego ekstradycja jest żądana, leży w zakresie artykułu 1 niniejszej konwencji.

Strony będą współpracować w prowadzeniu programu systematycznych działań uzupełniających w celu monitorowania oraz promowania pełnej implementacji niniejszej konwencji. O ile nie zostanie inaczej postanowione na podstawie jednomyślnej zgody Stron, realizowane to będzie w ramach Grupy Roboczej OECD do spraw Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych oraz zgodnie z jej mandatem lub też w ramach i w zakresie mandatu każdego sukcesora jej zadań,

przy czym Strony ponoszą koszty programu zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie w odniesieniu do tego organu.

Cywilnoprawna konwencja o korupcji została podpisana przez Polskę w dniu 3 kwietnia 2001 roku, a w dniu 28 lutego 2002 roku Sejm uchwalił ustawę o ratyfikacji cywilnoprawnej konwencji o korupcji⁴⁷⁸. Konwencję ratyfikowały m.in. Albania, Bułgaria, Estonia i Finlandia, zaś podpisały ją m.in. Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Cypr, Czechy, Dania, Francja, Gruzja, Grecja, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Macedonia, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Rumunia, Słowacja, Szwecja, Ukraina, Włochy, Wielka Brytania, Turcja.

Powstanie Konwencji jest skutkiem działań prowadzonych w ramach Rady Europy nakierowanych na zwalczanie korupcji, a zapoczątkowanych zaleceniami 19 Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości, która odbyła się na Malcie w 1994 roku. W następstwie tych zaleceń została powołana Multidyscyplinarna Grupa ds. Korupcji, która przygotowała projekt Programu Działań przeciw korupcji, zaaprobowany przez Komitet Ministrów w 1996 roku. Na 21 Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości, która odbyła się w Pradze w 1997 roku, zalecono przyspieszenie implementacji Programu Działań przeciw Korupcji, jak również rozpoczęcie prac zmierzających do przygotowania międzynarodowego instrumentu cywilnoprawnego, który przede wszystkim umożliwiłby uzyskiwanie odszkodowań za szkodę będącą wynikiem aktu korupcji. Kontynuacją tych działań było przyjęcie przez Komitet Ministrów na 101 sesji w listopadzie 1997 roku Rezolucji Nr 24(97) zawierającej, wśród dwudziestu „Zasad Wiodących w Walce z Korupcją”, Zasadę 17 stwierdzającą, że państwa powinny „zapewnić w prawie cywilnym regulacje uwzględniające potrzebę walki z korupcją i w szczególności wprowadzić efektywne środki ochrony dla tych, których prawa i interesy zostały przez korupcję naruszone”. W czerwcu 1999 roku, na Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości w Kiszyniowie została przyjęta Rezolucja Nr 3, zobowiązująca Komitet Ministrów do przyjęcia oraz otworzenia do podpisu przed końcem 1999 r. projektu Konwencji, która dotyczyłaby cywilnoprawnych aspektów korupcji. Niniejsza Konwencja, wraz z dwudziestoma Zasadami Wiodącymi w Walce z Korupcją, Prawnokarną konwencją o korupcji oraz Porozumieniem powołującym grupę państw przeciwko korupcji (GRECO) stanowi element zespołu instrumentów prawnych nakierowanych na zwalczanie korupcji, przyjętych w ramach Rady Europy.

Konwencja zawiera szeroką definicję pojęcia „korupcja”, jednakże - co wynika z raportu wyjaśniającego do Konwencji - nie jest intencją twórców Konwencji zobowiązanie Stron do przyjęcia w swych systemach prawnych takiej definicji. Definicja ta obejmuje wszelkie akty korupcji, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Konwencja zobowiązuje Strony do zapewnienia w swoim prawie wewnętrznym skutecznych środków prawnych umożliwiających osobom, które poniosły szkody w wyniku korupcji,

⁴⁷⁸ Dz.U. Nr 41, poz. 359

ochronę ich praw oraz interesów, w tym możliwości uzyskania odszkodowania za poniesione szkody. Konwencja wprowadza zasadę pełnego naprawienia szkody, które może obejmować straty, utratę zysków, jak również szkody o charakterze niemajątkowym. Zasada pełnego odszkodowania ma również zastosowanie do sytuacji, gdy szkoda wynika wskutek korupcji urzędnika Strony w związku z wykonywaniem jego funkcji. W tej sytuacji Konwencja wymaga od Stron zapewnienia możliwości wystąpienia przez osoby poszkodowane z roszczeniem wobec Skarbu Państwa, a w wypadku Strony nie będącej państwem, wobec odpowiednich organów tej Strony.

Konwencja określa następujące przesłanki powstania odpowiedzialności odszkodowawczej: dokonanie przez pozwanego aktu korupcji lub wyrażenie zgody na jego dokonanie lub też niepodjęcie uzasadnionych kroków w celu zapobieżenia takiemu aktowi, poniesienie szkody przez powoda i związek przyczynowy między aktem korupcji a powstaniem szkody. W sytuacji, gdy kilku pozwanych jest odpowiedzialnych za szkodę wynikającą z tej samej działalności korupcyjnej, mają oni odpowiadać solidarnie. Konwencja zobowiązuje Strony do zapewnienia możliwości zmniejszenia lub odmowy przyznania odszkodowania, gdy powód z własnej winy przyczynił się do powstania szkody lub do jej powiększenia. Ustala również minimalne okresy przedawnienia dla roszczeń odszkodowawczych: trzy lata od dowiedzenia się o powstaniu szkody przez pokrzywdzonego, lecz nie więcej niż dziesięć lat od popełnienia czynu skutkującego szkodą.

Konwencja nakłada na Strony obowiązek zapewnienia uznania nieważności każdej umowy lub postanowienia umowy, przewidujących popełnienie aktu korupcji. W przypadku zaś umowy, której zawarcie było związane z popełnieniem aktu korupcji, strona takiej umowy ma mieć zapewnione prawo do wystąpienia do sądu o uznanie jej za nieważną. Pracownicy, którzy w dobrej wierze informują o swych uzasadnionych podejrzeniach dotyczących przypadków korupcji, mają być przez Strony chronieni przed sankcjami ze strony swych pracodawców.

W celu zapobieżenia aktom korupcji Konwencja obliguje Strony do badania rocznych sprawozdań finansowych przez audytorów, aby uzyskać potwierdzenie, że prezentują one prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej spółki. Jednocześnie, zgodnie z Konwencją, Strony powinny podjąć niezbędne środki, aby roczne sprawozdania finansowe spółek były sporządzane przejrzystie i dawały prawdziwy i rzetelny obraz ich sytuacji finansowej. Strony są zobowiązane również do zapewnienia skutecznych procedur w celu gromadzenia dowodów dotyczących popełnienia korupcji oraz do zapewnienia stronom procesu możliwości uzyskiwania nakazów sądowych tymczasowo zabezpieczających ich prawa i interesy. Konwencja nie tworzy autonomicznych reżimów współpracy międzynarodowej w sprawach cywilnych pozostających w jej zakresie, odwołując się do istniejących już instrumentów międzynarodowych. Implementacja konwencji ma być monitorowana w ramach Grupy Państw

przeciwko Korupcji (GRECO)⁴⁷⁹. O ile Strona nie była wcześniej członkiem GRECO, staje się nim z chwilą wejścia w życie Konwencji w stosunku do niej⁴⁸⁰.

Prawnokarna konwencja o korupcji została ratyfikowana przez Polskę w dniu 5 czerwca 2002 roku⁴⁸¹. Konwencję ratyfikowały także m.in. Albania, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Łotwa, Estonia, Macedonia, Słowacja, Słowenia i Węgry, zaś podpisały m.in. Andora, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Białoruś, Finlandia, Francja, Gruzja, Grecja, Holandia, Islandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Mołdowa, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Rosja, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Ukraina, Włochy, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

Tematyka zwalczania i zapobiegania korupcji była przedmiotem dyskusji w Radzie Europy od 19 Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości, która odbyła się na Malcie w 1994 roku. Przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w 1996 roku Program Działań przeciw Korupcji przewidywał opracowanie szeregu instrumentów prawnych, wśród nich konwencji regulującej zwalczanie korupcji środkami prawa karnego. Przyjęcie Prawnokarnej konwencji o korupcji zostało poprzedzone Rekomendacją (97)24, zawierającą dwadzieścia zasad wiodących w walce z korupcją. Po otwarciu konwencji do podpisu, Komitet Ministrów Rady Europy, w wykonaniu wspomnianego wyżej Programu Działań, przyjął: Cywilnoprawną konwencję o korupcji (ETS 174), Rekomendację (99)5 o utworzeniu Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) oraz Rekomendację (2000)10 o kodeksach etycznego postępowania dla urzędników publicznych. Ten zbiór aktów prawnych wyraźnie wskazuje, że cechą wyróżniającą prezentowane przez Radę Europy podejście do zagadnienia korupcji jest multidyscyplinarność. Jednakże, w ramach tego podejścia, szczególny nacisk był kładziony na konieczność zharmonizowanej penalizacji zachowań korupcyjnych. Podkreślone to zostało także w Deklaracji Końcowej oraz Planie Działań przyjętych przez II Szczyt Głów Państw i Szefów Rządów Rady Europy w październiku 1997 roku. Równoległe z pracami prowadzonymi w ramach Rady Europy tematyka zwalczania korupcji środkami prawa karnego została podjęta przez: ONZ, OECD, Unię Europejską, Organizacji Państw Amerykańskich. Świadczy to o wadze, jaką społeczność międzynarodowa przywiązuje do zwalczania korupcji, uznanej za największe obok przestępczości zorganizowanej zagrożenie dla demokracji, rządów prawa oraz wolnej i uczciwej konkurencji w działaniach gospodarczych.

Konwencja określa pojęcie „funkcjonariusza publicznego” przez odwołanie się do definicji funkcjonariusza, urzędnika, burmistrza, ministra i sędziego w wewnętrznym prawie państwa, w którym dana osoba pełni swoją funkcję, stosowanej na użytek prawa karnego. Konwencja zobowiązuje Strony do spenalizowania czynnego

⁴⁷⁹ Polska od 1999 r. jest członkiem Grupy Państw przeciwko Korupcji, a fundusze na coroczną składkę z tytułu udziału w GRECO są zapewnione w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości.

⁴⁸⁰ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁸¹ ustawa z dnia 5 czerwca 2002 roku o ratyfikacji prawnikarnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1066)

i biernego przekupstwa: własnych funkcjonariuszy publicznych, zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, członków zgromadzeń przedstawicielskich krajowych i zagranicznych oraz członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, a także sędziów i urzędników sądów międzynarodowych. Ponadto zobowiązuje do penalizacji przekupstwa w sektorze prywatnym, handlu wpływami, przestępstw związanych z księgowością oraz do uczynienia z przekupstwa przestępstwa źródłowego do przestępstwa prania pieniędzy.

Konwencja nakłada na Strony obowiązek wprowadzenia odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwo przekupstwa i przestępstwo prania pieniędzy dokonane w odniesieniu do dochodów pochodzących z przekupstwa, popełnione na korzyść osoby prawnej przez jej pracowników i członków jej organów. Nie określa przy tym rodzaju tej odpowiedzialności, pozostawiając Stronom wybór między odpowiedzialnością karną i administracyjną. Konwencja wymaga, aby sankcje przewidziane za przestępstwa w niej określone obejmowały w przypadku osób fizycznych kary pozbawienia wolności umożliwiające ekstradycję. W przypadku osób prawnych odpowiadających za korupcję i pranie pieniędzy, mają to być odpowiednio wysokie sankcje finansowe. W obydwu przypadkach konwencja nakazuje umożliwienie orzekania przepadku narzędzi i dochodów pochodzących z przestępstwa. Konwencja zobowiązuje Strony do zapewnienia funkcjonowania wyspecjalizowanych organów lub osób, mających za zadanie zwalczanie korupcji, do zagwarantowania im odpowiedniej niezależności, źródeł finansowania oraz współpracy ze strony wszystkich organów państwa.

W zakresie współpracy międzynarodowej konwencja odwołuje się do instrumentów prawnych wiążących Strony, wprowadzając jednak szereg własnych postanowień. Mają one stanowić podstawę wykonywania współpracy w stosunkach między państwami niezwiązanymi odpowiednimi instrumentami międzynarodowymi lub związanymi instrumentami zawierającymi mniej korzystne postanowienia. W zakresie pomocy wzajemnej, zobowiązuje strony do nieodrzućania wniosków z uwagi na tajemnicę bankową. Umożliwia odmowę współpracy w wypadku uznania przestępstwa przez Stronę wezwaną za przestępstwo polityczne, pod warunkiem złożenia stosownej deklaracji w chwili związania się konwencją. Odnośnie odmowy wydawania własnych obywateli oraz odmowy wydania wobec posiadania jurysdykcji własnej nad zarzucanym czynem zobowiązuje Strony do przeprowadzenia postępowania karnego i powiadomienia o jego wyniku. Konwencja nakazuje wyznaczenie organu centralnego - lub kilku takich organów - do przekazywania wniosków o współpracę, ustalając, jako zasadę, ich kontakt bezpośredni. Konwencja dopuszcza też bezpośredni kontakt organów prowadzących postępowania - o ile wniosek o współpracę nie obejmuje stosowania środków przymusu. Implementacja konwencji ma być monitorowana w ramach Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). O ile Strona nie była wcześniej członkiem GRECO, staje się nim z chwilą wejścia

w życie konwencji w stosunku do niej. Fakt, że implementacja konwencji zostanie poddana ocenie wzajemnej prowadzonej przez Strony w ramach Grupy Państw przeciwko Korupcji, w której uczestniczy państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Stany Zjednoczone, podwyższa międzynarodowe znaczenie jej ratyfikacji⁴⁸².

W dniu 23 lipca 2004 roku Sejm ratyfikował Konwencję w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, sporządzonej w Brukseli dnia 26 maja 1997 roku⁴⁸³. Konwencja ta została sporządzona na podstawie art. K.3. ustęp 2 litera c) Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht zawartego dnia 7 lutego 1992 roku oraz w oparciu o akt Rady Unii Europejskiej Nr 97/C 195/01 z dnia 26 maja 1997 roku (opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Nr C 195 z dnia 25 czerwca 1997 roku). Przyjęcie Konwencji było podyktowane w głównej mierze koniecznością wzmocnienia współpracy sądowej w zakresie zwalczania opisanego zjawiska, o którym mowa w tytule Konwencji.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 29 jako jeden z celów, który należy osiągnąć w ramach tworzenia i ochrony Europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wymienia właśnie walkę z korupcją. W jego realizacji niezbędne jest zacieśnienie współpracy sądowej, policyjnej i celnej oraz zbliżanie ustawodawstw poszczególnych Państw Członkowskich. Pierwszą inicjatywą Unii Europejskiej odnoszącą się do zjawiska korupcji był sporządzony przez Radę w dniu 27 września 1996 roku Protokół do Konwencji UE o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE C 313, 23/10/1996), który dotyczył w szczególności aktów korupcji z udziałem funkcjonariuszy krajowych i wspólnotowych, skutkujących uszczerbkiem dla interesów finansowych WE.

Wkrótce uznano jednak, że współpraca sądowa w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii powinna iść dalej, aniżeli ograniczać się do ram określonych w Protokole. Dnia 28 kwietnia 1997 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła Plan Działania w sprawie zwalczania zorganizowanej przestępczości (OJ/C of 15.8.1997 N°251/1), w którym m.in. określono politykę Unii w odniesieniu do zjawiska korupcji, skupiając się na środkach zapobiegających tej patologii. Wzięto też pod uwagę prace prowadzone na innym niż UE forum międzynarodowym. Plan Działania zawierał wytyczne o charakterze politycznym. Na ich kanwie Komisja Europejska opracowała Komunikat skierowany do Rady oraz Parlamentu Europejskiego na temat polityki Unii przeciwko korupcji, który przyjęto dnia 21 maja 1997 roku. (COM (97) 192 final.). Wskazano w nim szereg środków zmierzających do sformułowania strategii UE w sprawach korupcji wewnątrz Unii oraz poza nią. Wkrótce też, w dniu 26 maja 1997 roku, podpisano Konwencję w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

⁴⁸² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁸³ Dz.U. Nr 194, poz. 1981

W zakresie zwalczania korupcji w ramach Unii Europejskiej przyjęto także inne instrumenty, do których można zaliczyć: (1) Konwencje o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku (Dz. Urz. WE L 312, 23.12.1995) oraz Pierwszy Protokół do tej Konwencji Drugi Protokół do ww. Konwencji z dnia 19 czerwca 1997 r.; (2) Wspólne działanie nr 98/742/JHA z dnia 22 grudnia 1998 roku, przyjęte przez Radę na podst. Art. K. 3 Traktatu o UE, dotyczące korupcji w sektorze prywatnym (Dz. Urz. WE L 358, 31 grudnia 1998 roku); (3) Wspólne stanowisko z dnia 6 października 1997 roku, dotyczące walki z korupcją w ramach aktywności na tym polu Rady Europy i OECD (Dz. Urz. WE L 279, 13.10.1997 roku). Dorobek prawny Unii obejmuje także przyjęte w ramach Rady Europy: Cywilnoprawną Konwencję o Korupcji (dnia 4 listopada 1999 roku) oraz Karnoprawną Konwencję o korupcji (dnia 27 stycznia 1999 roku), a także instrumenty wypracowane w ramach OECD, zwłaszcza zaś konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 21 listopada 1997 roku.

Celem Konwencji jest poprawa efektywności współpracy sądowej Państw Członkowskich Unii Europejskiej w zakresie zwalczania korupcji wśród funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich oraz funkcjonariuszy Państw Członkowskich. W realizacji opisanego wyżej celu, Konwencja przyjmuje jednolity katalog definicyjny odnoszący się do pojęć: funkcjonariusz, funkcjonariusz wspólnotowy, funkcjonariusz krajowy, definiuje pojęcia korupcji biernej oraz czynnej, zobowiązuje Państwa Członkowskie do zapewnienia karalności przestępstw korupcyjnych popełnianych przez lub przeciwko członkom Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego, odnosi się do kwestii kar za czyny stanowiące przestępstwa korupcyjne, reguluje kwestie odpowiedzialności karnej osób zarządzających przedsiębiorstwami, reguluje zagadnienie jurysdykcji, reguluje kwestie dotyczące ekstradycji i ścigania, reguluje współpracę Państw Członkowskich, wskazuje tryb rozstrzygania sporów pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy nimi i instytucjami Unii Europejskiej w zakresie stosowania Konwencji.

W zakresie prawa materialnego Konwencja zobowiązuje strony do traktowania jako funkcjonariusza każdego funkcjonariusza wspólnotowego lub krajowego oraz funkcjonariusza krajowego każdego innego Państwa Członkowskiego. Ponadto wskazuje dwie postaci korupcji - czynną i bierną - oraz podaje ich zakres definicyjny. Konwencja zobowiązuje strony do spenalizowania w wewnętrznym porządku prawnym zachowań stanowiących przestępstwa biernej i czynnej korupcji. Wymaga też zapewnienia, aby ukaraniu podlegały nie tylko dokonanie i usiłowanie czynu, ale również uczestniczenie w jego popełnieniu (*participating*) oraz nakłanianie do niego.

Kary przewidziane w prawie wewnętrznym za przestępstwo czynnej i biernej korupcji powinny, wedle Konwencji, cechować się skutecznością,

proporcjonalnością i mieć charakter odstraszający. Przynajmniej w poważniejszych przypadkach, ustawa powinna przewidywać kary pozbawienia wolności, które mogłyby stanowić podstawę do ekstradycji. Konwencja zobowiązuje strony do uznania osób zarządzających przedsiębiorstwami lub dowolnych osób w przedsiębiorstwie, posiadających prawo podejmowania decyzji lub wykonywania kontroli, za podlegające odpowiedzialności karnej w zakresie czynów osób im podlegających, działających w imieniu przedsiębiorstwa - zgodnie z zasadami prawa krajowego. W zakresie proceduralnym, Konwencja przewiduje, że postępowania karne w sprawach o korupcję powinny być prowadzone na zasadach określonych w prawie krajowym Państwa Członkowskiego, które wszczęło postępowanie. Podobnie ma się rzecz z kwestią ustalenia właściwości organów je prowadzących.

Państwo-strona jest zobowiązane ustanowić własną jurysdykcję, gdy: (1) przestępstwo zostało popełnione w całości lub częściowo na jego terytorium; (2) osoba, która popełniła przestępstwo, jest jednym z jego obywateli lub funkcjonariuszy; (3) przestępstwo zostało popełnione przeciwko funkcjonariuszowi lub członkowi Komisji Wspólnot Europejskich, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich, który jednocześnie jest ich obywatelem; (4) osoba, która popełniła przestępstwo, jest funkcjonariuszem w instytucji Wspólnot Europejskich lub jednostki powołanej zgodnie z Traktatami ustanawiającymi Wspólnoty Europejskie, która posiada swoją główną siedzibę w danym Państwie Członkowskim.

W kwestii ekstradycji Konwencja zobowiązuje Państwa Członkowskie, które nie wydają własnych obywateli, do objęcia krajową jurysdykcją przestępstw czynnej i biernej korupcji, popełnionych przez jego obywateli za granicą - na terenie innego Państwa Członkowskiego. W przypadku odmowy ekstradycji sprawcy jedynie z uwagi na zasadę niewydawania własnych obywateli Państwo Członkowskie jest obowiązane przekazać sprawę krajowym organom ścigania celem przeprowadzenia stosownego postępowania. Wszelkie dokumenty i inne dowody powinny zostać przekazane temu państwu, które z kolei powinno poinformować państwo wzywające o wszczęciu postępowania i jego wyniku. Państwa te powinny współpracować w prowadzeniu śledztwa, wykonaniu kary, ekstradycji, przekazaniu i przejęciu ścigania oraz wykonaniu orzeczenia wydanego w innym Państwie Członkowskim. W przypadku prowadzenia postępowania o ten sam czyn przez więcej niż jedno państwo powinny one współpracować ze sobą w ustaleniu jurysdykcji wyłącznej jednego z państw.

Konwencja wskazuje, że w zakresie wykonywania jej postanowień Państwa Członkowskie powinny stosować zasadę przewidującą zakaz ścigania osoby osądzonej w jednym państwie przez organy innego państwa w sprawie o ten sam czyn. Warunkiem stosowania zasady jest, aby w przypadku skazania kara została wykonana, była w trakcie wykonywania lub też nie mogła zostać wykonana zgodnie

z prawem Państwa Członkowskiego, w którym nastąpiło skazanie (przykładowo w sytuacji upływu okresu przedawnienia wykonania kary).

Konwencja przewiduje także, że sądy Państwa Członkowskiego mogą zwracać się do Trybunału o wydanie orzeczenia prejudycjalnego (wstępnego) w sprawie z udziałem członków lub funkcjonariuszy instytucji lub organów wspólnotowych, działających w ramach wykonywania swoich funkcji w przypadku uznania, że rozstrzygnięcie danej kwestii jest niezbędne dla wydania prawidłowego orzeczenia. Wymaga to złożenia, na zasadzie art. 12 ust. 4, oświadczenia Państwa Członkowskiego o akceptacji jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Oświadczenie takie można złożyć Sekretarzowi Generalnemu Rady wraz z notyfikowaniem o zakończeniu krajowych procedur ratyfikacyjnych lub w jakimkolwiek późniejszym terminie⁴⁸⁴.

Również banki zaczęły odgrywać istotną rolę w walce z korupcją. Międzynarodowy Fundusz Walutowy ograniczył swoje działania w tych krajach, gdzie korupcja negatywnie oddziałuje na wyniki ekonomiczne. Bank Rozwoju popiera reformy sektora publicznego i uzależnia pomoc finansową od podjęcia działań antykorupcyjnych. Zdaniem J.D. Wolfensohna, przeciwdziałaniu korupcji sprzyja koalicja społeczeństwa i rządu, zawarta w celu efektywnego wdrażania reform ustrojowych i gospodarczych, zapewniających jawność życia publicznego, swobodę praw obywatelskich, liberalizację handlu. Demokracja, wolny rynek, praworządność to oprócz zaangażowania społeczeństwa, podstawowe warunki powodzenia walki z korupcją⁴⁸⁵. Rola Banku Światowego w przeciwdziałaniu korupcji polega na zwróceniu uwagi na to zjawisko. Przyczyna, dla której Bank tak zdecydowanie przeciwstawia się korupcji, jest oczywista. Ogranicza ona pomoc dla tych, którzy najbardziej jej potrzebują i niszczy rozwój sektora prywatnego. Korupcja jest wspólnym problemem zarówno dla przedsiębiorstw prywatnych, jak też organów państwa⁴⁸⁶. W jednym z raportów opublikowanych przez *The Association of Certified Fraud Examiners* podano, iż każdego roku na skutek nadużyć, podmioty państwowe i prywatne tracą 6 % rocznych dochodów⁴⁸⁷.

Zjawisko korupcji wcześniej traktowane jako swoiste tabu obecnie stanowi wyzwanie dla Banku Światowego, którego polityka antykorupcyjna znajduje wyraz w stawianiu wymagań swoim klientom, aby pożyczki były przeznaczane na zakładane cele w sposób efektywny i gospodarny. Pożyczkobiorcy są odpowiedzialni za dokonywanie zamówień publicznych w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty oraz za wprowadzenie efektywnego systemu zarządzania finansowego. Co najmniej dwukrotnie w ciągu roku przedstawiciele Banku przeprowadzają kontrolę

⁴⁸⁴ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁸⁵ J.D. Wolfensohn (2000), *Rola Banku Światowego w przeciwdziałaniu korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

⁴⁸⁶ The World Bank (2000), *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997*, Washington D.C.

⁴⁸⁷ Tamże

u pożyczkobiorcy, analizując system kontroli wewnętrznej i dokumentację źródłową z przeprowadzonych przetargów. W przyjętej przez Bank Światowy w 1997 roku strategii działania postanowiono zwrócić większą uwagę na efektywność operacji gospodarczych. Zamówienia i system zarządzania finansowego uznano za dwa podstawowe procesy wymagające usprawnienia. Przyczyną podjęcia działań naprawczych była zmiana otoczenia. Bank nie obsługiwał już jedynie dużych infrastrukturalnych projektów, kontraktów, gdzie możliwość nadzoru sposobu ich realizacji była relatywnie ułatwiona. Zwiększała się liczba małych projektów m.in. związanych z ochroną środowiska. Powstała zatem potrzeba przyjęcia nowego modelu współpracy z pożyczkobiorcami i wprowadzenia efektywnego systemu nadzoru wykorzystania kredytów. W celu zrealizowania założonej strategii zaplanowano przeznaczenie w okresie trzech lat ponad 30 milionów dolarów na sfinansowanie wydatków związanych ze zwiększeniem zatrudnienia w Banku - przyjęcia pracowników odpowiedzialnych za kontrolę systemu zamówień publicznych i zarządzania finansowego. W celu zapewnienia prawidłowości realizacji założonej strategii w lipcu 1997 roku utworzono w Banku jednostkę: *The Operational Core Services Network* (OCS) skupiającą pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją zamówień publicznych przez pożyczkobiorców, nadzór nad finansowym zarządzaniem pożyczkobiorców, ocenę jakościową projektów pożyczkobiorców. W skład OCS wchodzi od lipca 1999 roku także pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie projektów przeciwdziałania korupcji. Utworzono Radę Zarządzania Finansowego oraz Radę ds. Zamówień. OCS analizuje także programy szkoleniowe Banku Światowego w celu lepszego dostosowania ich do otoczenia⁴⁸⁸.

Na przestrzeni ostatnich lat wzrosła liczba małych kontraktów regionalnych, co wymogło na Banku Światowym dostosowanie swojej wewnętrznej organizacji do zmieniającego się otoczenia. Wymagało to także stworzenia zintegrowanego systemu monitorowania realizacji projektów finansowanych przez Bank – *Project Management Reports* (PMRs). Wprowadzona przez Bank reforma procesu zarządzania finansowego obejmowała zwiększenie wymagań dotyczących zdolności pożyczkobiorcy do właściwego zarządzania i odpowiedniego kontrolowania wykorzystania przyznanych funduszy, racjonalizację mechanizmów płatności poprzez wykorzystanie PMRs, wymaganie stosowania PMRs niezależnie od metod płatności. Mając na względzie potrzebę poprawy zasad gospodarowania, Bank skupił się na zdefiniowaniu zadań i odpowiedzialności każdej ze swoich jednostek organizacyjnych w przedmiocie zarządzania finansowego projektami. Zwrócono uwagę na potrzebę oceny proponowanego przez pożyczkobiorców systemu zarządzania finansowego i szkoleń. Liczba pracowników Banku zajmujących się zagadnieniami zarządzania finansowego wzrosła z 25 do 78 w 1999 roku⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁸⁹ Tamże

Jednym z celów Banku jest zwiększanie kompetencji klientów. Pod tym pojęciem kryje się analizowanie przy każdym z projektów, systemu kontroli wewnętrznej pożyczkobiorcy, systemu księgowego, szkoleniowego, stanu i jakości komputeryzacji systemu zarządzania finansowego. Częścią projektu jest więc dostosowanie systemu finansowego ubiegających się o kredyt do wymogów Banku, stawianych po to, aby zapewnić, że pożyczka zostanie efektywnie wykorzystana. Kontrola funkcjonowania systemu zarządzania finansowego przeprowadzana w trakcie realizacji projektu stanowi istotny element nadzoru nad wykorzystaniem pożyczki Banku Światowego. Przeciętnie Bank otrzymywał rocznie ponad 2.000 raportów z kontroli finansowych, które oprócz wyników badania prawidłowości wykorzystania przyznanych funduszy stanowią istotny wkład w walce z korupcją. Bank przywiązuje duże znaczenie do stworzenia przez pożyczkobiorców odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej. W założeniach strategii działania Banku zwrócono również uwagę na konieczność uwypuklenia znaczenia poprawności udzielania zamówień publicznych w ogólnej ocenie efektywności wykorzystania przyznanych przez Bank funduszy. Zwrócono też uwagę na potrzebę prowadzenia dochodzeń w sprawach wskazujących na korupcję, publikowania zastosowanych sankcji wobec tych, którzy uczestniczyli w nadużyciach przy realizacji projektów finansowanych przez Bank⁴⁹⁰.

W celu dostosowania swojej organizacji do wymogów otoczenia Bank zatrudnił grupę specjalistów ds. zamówień. Wprowadzono też inne rozwiązania organizacyjne mające na celu bliższy kontakt Banku z podmiotami ubiegającymi się o środki pomocowe. W 1997 roku zatwierdzono zasady działania Banku zawierające katalog czynności jakie powinny być podejmowane m.in. po uzyskaniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia nadużyć, korupcji przez oferentów, dostawców, wykonawców. W kwietniu 1998 roku opublikowano „kodeks zachowań” pracowników odpowiedzialnych za proces udzielania zamówień publicznych finansowanych ze środków Banku Światowego. Bank wymaga od pożyczkobiorców wprowadzenia do umów ze zleceniobiorcami odpowiednich zapisów normujących zasady postępowania w przypadku wykrycia korupcji. Bankowy nadzór nad sposobem udzielania przez pożyczkobiorcę zamówień publicznych przebiega w różny sposób i z różnym natężeniem, w zależności od zakładanego ryzyka, biorąc pod uwagę kryterium gospodarności, wydajności, rzetelności i jawności. Bank może wymagać wstrzymania się z podpisaniem umowy do czasu zbadania poprawności udzielenia zamówienia publicznego. Oferenci mają możliwość składania skarg, które dla Banku są często sygnałem, że zaistniały jakieś nieprawidłowości przy udzieleniu zamówienia publicznego (warto w tym miejscu przedstawić skalę działalności Banku. W 1998 roku przeprowadził on badania dokumentacji z przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia dla 10.430 kontraktów o łącznej wartości 9,5 miliarda dolarów). W celu przeciwdziałania korupcji wewnątrz struktur organizacyjnych Banku Światowego w maju 1998 roku powołano komisję ds. korupcji, której zadaniem było badanie

⁴⁹⁰ Tamże

zasadności zarzutów kierowanych pod adresem pracowników Banku. Ponadto w październiku 1998 roku uruchomiono międzynarodowe połączenie telefoniczne, służące informowaniu Banku o przypadkach korupcji⁴⁹¹.

Podstawowym celem Banku jest pomoc w rozwoju ekonomicznym. Korupcja osłabia ten rozwój, toteż Bank dąży do jej zwalczania poprzez m.in. demonopolizację rynku, uproszczenie systemu podatkowego, stabilizację makroekonomiczną, likwidację systemu koncesjonowania działalności, reformę administracji publicznej, w tym jej decentralizację, wprowadzenie mechanizmów gwarantujących niezależność wymiaru sprawiedliwości, rozwijanie systemu publicznej kontroli nad realizacją zadań wykonywanych przez państwo. Bank Światowy podjął współpracę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, OECD, *Transparency International*, Międzynarodową Federacją Ekspertów Księgowych (IFAC), Międzynarodowym Komitetem Normalizacji Księgowości (IASC). Jak już wspomniano wcześniej realizacja projektów finansowanych ze środków Banku Światowego jest przeprowadzana przede wszystkim poprzez zamówienia na dostawy, usługi oraz roboty budowlane. Za udzielanie takich zamówień odpowiedzialny jest wprawdzie wyłącznie pożyczający, jednakże zasady udzielania pożyczek przez Bank zawierają przepisy upoważniające Bank do badania właściwego wydatkowania przyznanych środków⁴⁹².

Zasady udzielania zamówień w ramach pożyczek i kredytów Banku Światowego *Procurement Guidelines* oraz Zasady Wyboru i Zatrudniania Konsultantów przez Pożyczkobiorców Banku Światowego *Guidelines* zawierają mechanizmy zwalczania nadużyć i korupcji. W szczególności, zawierają przepisy definiujące niewłaściwe zjawiska oraz niedopuszczalne praktyki, a ponadto środki prawne dostępne wykonawcom oraz dostawcom, w sytuacji, kiedy miały miejsce praktyki korupcyjne. Zgodnie z *Guidelines* Bank wymaga od pożyczających, jak również dostawców, wykonawców a także konsultantów Banku przestrzegania najwyższych standardów etycznych w trakcie udzielania zamówień oraz ich wykonywania. W świetle definicji zawartych w *Guidelines* poprzez praktyki korupcyjne (*corrupt practices*) rozumie się proponowanie, wręczanie, przyjmowanie oraz domaganie się jakichkolwiek przedmiotów wartościowych, celem wpłynięcia na czynności podejmowane przez urzędników podczas udzielania zamówienia a także jego wykonywania, ze szkodą dla pożyczającego. Poprzez oszustwo (*fraudulent practice*) rozumie się z kolei fałszywe przedstawienie faktów celem wpłynięcia na proces udzielania zamówienia lub jego wykonywania, ze szkodą dla pożyczającego. Przykładem takiej praktyki jest zmowa pomiędzy wykonawcami, dostawcami lub konsultantami (przed lub po złożeniu ofert), po to by ustalić ceny na sztucznym, zawyżonym poziomie i pozbawić przez to pożyczającego korzyści płynących z wolnej i otwartej konkurencji. W sytuacji, kiedy wyjdzie na jaw, że wykonawca, dostawca lub konsultant rekomendowany do udzielenia

⁴⁹¹ Tamże

⁴⁹² Tamże

zamówienia był zaangażowany w korupcyjne praktyki podczas ubiegania się o dane zamówienie, oferty takie podlegają odrzuceniu. Ponadto Bank unieważnia część pożyczki, uzyskaną w wyniku zastosowania takich niedopuszczalnych praktyk. Innym mechanizmem zwalczania korupcji przewidzianym przez Bank Światowy jest uznawanie firmy, na czas określony lub nieoznaczony, za podlegającą wykluczeniu z ubiegania się oraz wykonywania zamówień finansowanych przez Bank Światowy. Bank może w umowach dotyczących kredytów przez siebie udzielanych, wymagać zamieszczenia klauzul wymagających od konsultantów, wykonawców lub dostawców umożliwienia Bankowi kontroli rachunków oraz dokumentów dotyczących zamówienia⁴⁹³.

W ocenie M. Gonzales de Asis z *World Bank Institute* (WBI) budowanie ogólnonarodowej koalicji do walki z korupcją należy rozumieć jako proces, którego uczestnicy wyznaczają kierunki reform instytucjonalnych⁴⁹⁴. Kiedy rządy poszczególnych państw proszą o udzielenie pomocy przy opracowywaniu programów antykorupcyjnych, WBI wysyła misję celem określenia sytuacji politycznej wnioskodawców. Zwykle takie wnioski są następstwem przejęcia władzy przez nowe obozy polityczne. Za interesowanie najwyższych przedstawicieli władz państwowych zwalczaniem korupcji jest warunkiem wstępnym do udzielenia przez WBI pomocy przy opracowaniu strategii działania. Jeśli program ma przynieść efekty, przedstawiciele społeczeństwa muszą być obecni już na etapie jego planowania. Udział społeczeństwa uwiarygodnia przedsięwzięcie i zabezpiecza przez upolitycznieniem. I tak na przykład rząd Paragwaju zwrócił się do społeczeństwa o udział w tworzeniu programu walki z korupcją oraz rosnącym deficytem budżetowym i recesją gospodarczą. Natomiast prezydent Boliwii wyraził gotowość do podjęcia zdecydowanego programu antykorupcyjnego, był jednak niechętny do włączenia w ten proces organizacji pozarządowych. I choć społeczeństwu umożliwiono ocenę tego programu, to nie cieszył się on społecznym zaufaniem, gdyż społeczeństwo nie uczestniczyło w jego przygotowaniu. Podczas spotkań WBI z przedstawicielami społeczeństwa i administracji omawia się doświadczenia innych krajów, kryteria wyboru członków komisji koordynującej realizację programu antykorupcyjnego. Komisja ta nie powinna posiadać więcej niż 15 członków, a jej przewodniczącym powinien być przedstawiciel najwyższych organów państwa. W Boliwii pracami komisji kieruje Wiceprezydent republiki, a w jej skład wchodzi: Minister ds. Cła, Minister Sprawiedliwości, Kontroler Generalny, przedstawiciel Urzędu Prezydenta, przedstawiciele Sądu Najwyższego, Parlamentu, sektora prywatnego, kościołów, środków masowego przekazu. W Paragwaju obradami komisji kieruje przedstawiciel Urzędu Prezydenta, a w skład komisji wchodzi Minister Spraw Wewnętrznych, Minister ds. Cła, Minister Finansów, Doradca

⁴⁹³ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁴⁹⁴ M. Gonzales de Asis (2000), *Rola Banku Światowego w przeciwdziałaniu korupcji*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

Polityczny Prezydenta, Kontroler Generalny, przedstawiciele Sądu Najwyższego, partii politycznych, środków masowego przekazu, organizacji pozarządowych, organizacji młodzieżowych, kościołów i sektora prywatnego. Zadaniem komisji jest przygotowanie strategii walki z korupcją, która powinna określać reformy instytucjonalne, termin ich wprowadzenia oraz wskazywać osoby odpowiedzialne⁴⁹⁵.

Według M. Gonzales de Asis, na etapie planowania programu antykorupcyjnego należy ustalić potrzeby szkoleniowe. Szkolenia obejmują członków komisji antykorupcyjnej, przedstawicieli mediów i inne podmioty. Przedmiot szkoleń zależy od potrzeb danego kraju, ale zwykle obejmuje zagadnienia związane ze stosowaniem narzędzi diagnostycznych, analizowaniem wyników, przygotowywaniem warsztatów szkoleniowych, metodyką walki z korupcją w różnych obszarach działalności państwa. Po zakończeniu fazy przygotowań WBI wskazuje na konieczność zorganizowania spotkań z udziałem przedstawicieli społeczeństwa, mediów celem wypracowania planu działania, zgłoszenia konkretnych propozycji reform. Takie spotkania służą także uświadamianiu społeczeństwa o zagrożeniach i kosztach, jakie stwarza korupcja oraz konieczności przeprowadzenia stosownych reform⁴⁹⁶.

Wdrożony program antykorupcyjny wymaga monitoringu i oceny jego efektywności. Badania ankietowe powinny być przeprowadzane co dwa lub trzy lata i na ich podstawie należy dokonać oceny skuteczności walki z korupcją, ustalić poziom jawności życia publicznego. Zdaniem M. Gonzales de Asis program antykorupcyjny może przynieść pozytywne rezultaty po 10 – 15 latach. Wymaga oprócz społecznego zaufania i poparcia także politycznego konsensusu, współpracy pomiędzy rządem, społeczeństwem i sektorem prywatnym⁴⁹⁷.

Jak już wcześniej stwierdzono problem korupcji dotyczy wszystkich krajów niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczego. Jednak w krajach rozwijających się korupcja jest szczególnie niebezpieczna, ograbiając społeczeństwo i tak z ograniczonych już zasobów, pozbawiając nadziei na poprawę egzystencji poprzez niszczenie możliwości rozwoju ekonomicznego. Z tych też względów, zdaniem J. Brady Andersona, przedstawiciela *U.S. Agency for International Development (USAID)*⁴⁹⁸, administracja Prezydenta Stanów Zjednoczonych stoi na stanowisku, że walka z korupcją jest zadaniem priorytetowym na całym świecie. W jego ocenie, doświadczenie zdobyte przez USAID przez wieloletni okres jej funkcjonowania pozwala na wyciągnięcie wniosku, że zjawisko korupcji pojawia się tam, gdzie występuje brak lub słabość regulacji prawnych, określających metody jej przeciwdziałania. Walka z korupcją wymaga stworzenia strategii współdziałania i włączenia w nią społeczeństwa. Według J. Brady Andersona, jednym z największych sukcesów administracji federalnej

⁴⁹⁵ Tamże

⁴⁹⁶ Tamże

⁴⁹⁷ Tamże

⁴⁹⁸ J. B. Anderson (2000), *Wpływ korupcji na rozwój państw poprzez pryzmat doświadczeń United States Agency for International Development*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

w Stanach Zjednoczonych było utworzenie Urzędu Inspektora Generalnego i wyposażenia go w szereg prerogatyw umożliwiających skuteczną walkę z korupcją. Urzędy Inspektora Generalnego poprzez swoją codzienną pracę promują celowość, skuteczność i oszczędność wydatkowania środków budżetowych oraz wydajność działania administracji federalnej. Wnikliwie kontrole pozwalają na wykrycie oszustw i nadużyć. USAID działa w ponad 80 krajach na czterech kontynentach i aktywnie współuczestniczy w usprawnieniu sposobu rozliczania zadań i wykorzystania środków finansowych przez kraje korzystające z programów pomocowych, finansowanych przez Stany Zjednoczone⁴⁹⁹.

Za nim walka z korupcją została zidentyfikowana jako jeden z głównych celów programów pomocowych rządu Stanów Zjednoczonych, USAID⁵⁰⁰ była pionierem w tworzeniu programów poprawy rzetelności w funkcjonowaniu sektora publicznego. USAID współpracowała wraz z rządami poszczególnych państw nad wprowadzeniem metod sprawnego zarządzania finansowego, ograniczenia koncesji i innych procedur, a tym samym zredukowania możliwości korumpowania urzędników, poprawienia zasad funkcjonowania kontroli finansowej oraz wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ programy te były przede wszystkim ukierunkowane na poprawę skuteczności i gospodarności administracji rządowej, trudno było zmierzyć ich wpływ na ograniczanie zjawiska korupcji. Pierwsze doświadczenia USAID związane z realizacją programów antykorupcyjnych sięgają końca lat sześćdziesiątych XX wieku, gdy USAID objęło swoim mecenatem kilka długoterminowych projektów mających na celu usprawnienie zarządzania sektorem publicznym, wprowadzenie dyscypliny finansów publicznych. Na przykład w Boliwii i Peru USAID sfinansował szkolenie kontrolerów i uczestniczył w modyfikowaniu systemu rachunkowego. W Liberii wspomógł rząd tego kraju w tworzeniu służb publicznych, wskazywał na konieczność ograniczenia uprawnień prezydenckich do podejmowania decyzji w sprawach finansowych, wyeliminowania praktyk w zakresie tworzenia dodatkowych funduszy budżetowych. Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku podobny program realizowano w innych krajach afrykańskich. Zdobyte przez USAID doświadczenia pozwoliły na sformułowanie pewnych wniosków. Mianowicie, że polityczny konsensus jest warunkiem sine qua non osiągnięcia sukcesu w walce z korupcją, powodzenie reform jest możliwe w warunkach zapewnienia swobód obywatelskich, kontynuowanie reform wymaga zaangażowania społeczeństwa a brak współdziałania różnorodnych organizacji nie jest właściwą strategią antykorupcyjną⁵⁰¹.

Jednym z pierwszych programów mającym na celu wyłącznie walkę z korupcją był program poprawy systemu zarządzania finansowego z 1989 roku, adresowany

⁴⁹⁹ Tamże

⁵⁰⁰ USAID (2000), *Promoting Transparency And Accountability USAID's Anti – Corruption Experience*, Washington D.C.; Center For Democracy And Governance (1999), *A Handbook On Fighting Corruption*, Washington D.C.; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁵⁰¹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

do licznych instytucji i organizacji w Ameryce Łacińskiej. Ponad dziesięcioletni okres funkcjonowania tego programu wykazał, że pomógł on w detekcji praktyk korupcyjnych w działalności administracji rządowej, przyczynił się do podniesienia przejrzystości poczynień służb publicznych, poprawy jakości kontroli finansowej. Dotychczasowe wyniki pozwoliły także na wyciągnięcie wniosku, że informatyzacja administracji pozwoliła na lepsze identyfikowanie przypadków nielegalnego lub fikcyjnego zatrudnienia, nieprawidłowości związanych z zamówieniami publicznymi, śledzenie wydatkowania funduszy. Drugą fazę programu rozpoczęto w 1992 roku pod nazwą: *The America's Accountability and Anti-corruption Project*. Program położył jeszcze większy nacisk na walkę z korupcją i był ukierunkowany na uświadomienie społeczeństwu kosztów tej patologii⁵⁰².

Przez ostatnie kilka lat USAID zwiększała swoje zaangażowanie w walce z korupcją. Cel ten realizowano w licznych programach pomocowych dotyczących poprawy stanu środowiska naturalnego, rozwoju ekonomicznego, demokratyzacji kraju. Podjęto współpracę nie tylko z rządami, ale także z grupami pozarządowymi. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, określono dwa kierunki przeciwdziałania korupcji. Pierwszy, dotyczył zapewnienia równowagi pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Drugi, zmobilizowania opinii publicznej do poparcia zmian. Korupcja pojawia się tam, gdzie istnieje brak równowagi pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym. Może to oznaczać zbyt rozbudowany zakres uprawnień urzędników publicznych, niewielką przejrzystość działań, istnienie skomplikowanych, niezrozumiałych reguł administracyjnych. Zadaniem USAID jest poszukiwanie rozwiązań służących zapewnieniu wspomnianej wyżej równowagi poprzez popieranie reform mających na celu prywatyzację i delegację uprawnień w tych obszarach, które lepiej będą zarządzane przez sektor prywatny, upraszczanie procedur celem ograniczenia możliwości korumpowania urzędników, wprowadzenia mechanizmów gwarantujących jawność i przejrzystości działań⁵⁰³.

Prawo określa reguły gry pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. USAID popiera wysiłki państw na rzecz stworzenia spójnych i zrozumiałych regulacji prawnych, określających zasady działania sektora prywatnego. Równie ważne jest określenie zasad etyki zawodowej. Zadania w tym zakresie USAID realizował m.in. w Republice Południowej Afryki, wskazując jednocześnie na konieczność ujawniania stanu majątkowego osób powołanych na stanowiska kierownicze w administracji. W celu przeciwdziałania konfliktowi interesów, kierownicy wyższego i średniego szczebla administracji guzuńskiej zostali zobowiązani do wypełniania rocznych zeznań o stanie majątkowym, które mogą być poddane badaniu publicznemu. W Rosji USAID podjął działania na rzecz poprawy sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zorganizowano seminaria poświęcone sprawom etyki zawodowej, naboru, dyscypliny, przygotowano projekty odpowiednich regulacji. Działania te

⁵⁰² Tamże

⁵⁰³ Tamże

przyniosły już pierwsze pozytywne rezultaty. Przykładem walki z korupcją są Filipiny, gdzie USAID dopomógł we wprowadzeniu reform zapewniających większą możliwość oddziaływania organizacji pozarządowych na działalność samorządu terytorialnego. W określonych przepisami prawa sytuacjach obywatele mogą uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych. USAID skupił się również na redukowaniu wpływu państwa na procesy rynkowe i stworzenia mechanizmów publicznej oceny procesów prywatyzacyjnych. USAID dopomógł w analizie egipskiego przemysłu bawełnianego z punktu widzenia możliwości prywatyzacji. Wiele uwagi poświęcono prywatyzacji sektora państwowego w byłych republikach radzieckich. USAID skupił swoje wysiłki na stworzeniu mechanizmów regulacji procesów gospodarczych. Na przykład w Armenii i Gruzji utworzono niezależne komisje ds. energetyki, które wraz z USAID podejmują działania na rzecz stworzenia przejrzystych zasad działania sektora energetycznego, wprowadzania nowych taryf. W licznych państwach afrykańskich podjęto działania na rzecz redukcji procedur wymaganych przy zarejestrowaniu działalności gospodarczej. Podobny projekt wdrożono na Ukrainie. W Gruzji przy pomocy USAID wprowadzono przepisy usprawniające proces prywatyzacji nieruchomości⁵⁰⁴.

Przez wiele lat USAID popierał reformy instytucjonalne, służące podniesieniu gospodarności, lepszemu wykorzystaniu środków państwowych przez administrację. Nowoczesne skomputeryzowane systemy zarządzania finansowego zapewniają jawność i nadzór nad operacjami finansowymi. W Ameryce Łacińskiej USAID realizuje trzy programy służące usprawnieniu systemu finansowego, sześć programów skierowanych do urzędów kontroli, w tym szkoleniowe, m.in. w zakresie technik wykrywania nadużyć. W Hondurasie wdrożono program mający na celu poprawę efektywności kontroli prawidłowości wykorzystania środków pomocowych, jakie wpłynęły do tego państwa na odbudowę zniszczeń spowodowanych klęską żywiołową, spowodowaną huraganem *Mitch*. Poprawa efektywności kontroli była także jednym z celów pomocy udzielonej przez USAID w Tanzanii i na Madagaskarze oraz w Beninie, gdzie najwyższy organ kontroli rozpoczął kontrole prawidłowości finansowania kampanii politycznych oraz podjął się opracowania podręcznika kontroli finansowej i zamówień publicznych. W Armenii Bank Światowy wspólnie z USAID dopomógł we wprowadzeniu reform systemu wewnętrznej kontroli finansowej. W Jordanii przedmiotem szkoleń były procedury zawierania kontraktów w sektorze gospodarki wodnej. Szkolenia te pomogły nie tylko ograniczyć korupcję, ale także bardziej efektywnie wykorzystywać ograniczone zasoby wodne⁵⁰⁵.

Reformy systemu prawa są niezwykle istotne w tworzeniu przewidywalnego, jednolitego i przyjaznego dla inwestorów otoczenia. USAID współpracuje z licznymi państwami nad stworzeniem regulacji pozwalających na egzekwowanie postanowień kontraktów, umów, zapewnienia ochrony praw własności. Takie działania mają

⁵⁰⁴ Tamże

⁵⁰⁵ Tamże

już swoją długą historię w Ameryce Łacińskiej. USAID pomaga 12 krajom Ameryki Łacińskiej w stworzeniu procedur usprawniających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. USAID uczestniczyła m.in. w usprawnianiu działalności sądownictwa w Gwatemali. W rezultacie liczba spraw „zagubionych”, a zatem nigdy nie rozpatrzonych zmalała z 1.061 do 5 spraw rocznie. Przestały obowiązywać zasady wyboru sędziów pod określone rozprawy, terminy rozpraw zaczęły być przestrzegane. Wprowadzenie systemu zatrudnienia opartego na kompetencjach i zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia są w ocenie USAID istotnymi czynnikami, pozwalającymi na tworzenie niezależnego i uczciwego sądownictwa. W następstwie współpracy parlamentu i rządu gruzińskiego z USAID, mającej na celu stworzenie profesjonalnego wymiaru sprawiedliwości, wprowadzono w tym kraju obowiązkowe egzaminy sędziowskie. Sędziom, którym płacono dotychczas pensje w wysokości kilkunastu dolarów miesięcznie, a którzy zdali egzaminy kwalifikacyjne, przyznano dziesięciokrotną podwyżkę wynagrodzenia. W Mongolii USAID pomaga w ustaleniu procedur sądowych. Na Sri Lance uczestniczyła w komputeryzacji sądów⁵⁰⁶.

USAID dąży do włączenia w walkę z korupcją szerokich rzesz społeczeństwa. Programy służą podnoszeniu świadomości społecznej dotyczącej kosztów korupcji, obniżeniu przyzwolenia na zachowania korupcyjne, zmianie norm etycznych. W Armenii organizacje pozarządowe podjęły działania, aby dawni przedstawiciele władzy nie przejmowali za bezcen majątku państwowego. W Rosji i na Ukrainie zastopowano realizację projektów budowy reaktorów atomowych bez informowania o takich planach społeczeństwa. W Gwinei organizacje pozarządowe podjęły dyskusje nad stworzeniem mechanizmów przeciwdziałania korupcji, zapewnienia odpowiedniego klimatu do inwestowania. Stowarzyszenie Przedsiębiorców w Mozambiku zainicjowało publiczną debatę nad uproszeniem przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej, zlikwidowaniem ograniczeń w handlu międzynarodowym⁵⁰⁷.

W Salwadorze wspólna mieszana komisja, złożona z przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego uczestniczyła w konferencji antykorupcyjnej w Limie, popierała ratyfikowanie konwencji amerykańskiej dotyczącej zwalczania korupcji, organizowała seminaria poświęcone tej problematyce. W Paragwaju organizacje pozarządowe włączają się w dyskusje budżetowe i oceniają sposób rozdysponowania środków publicznych. Obiecującym narzędziem kontroli publicznych zamówień wydaje się być Internet. Już dziś w Meksyku i w Chile na stronach Internetowych publikowane są wszystkie informacje związane z udzieleniem zamówień publicznych. Bezspornie jest to ważne narzędzie społecznej kontroli wykorzystania środków publicznych, zważywszy, że zakupy towarów i usług stanowią w krajach rozwijających się zwykle od 10 do 15 % produktu krajowego brutto, a problem, jaki w tych krajach występuje to nie brak norm regulujących zasady i tryb udzielania zamówień

⁵⁰⁶ Tamże

⁵⁰⁷ Tamże

publicznych, lecz nie wypracowanie sposobów ich przestrzegania przez uczestników postępowania o udzielenie zamówienia. Aby takie normy były respektowane, należy nawiązać dialog pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym i wypracować wspólną koncepcję działania⁵⁰⁸.

W Bułgarii organizacja pozarządowa o nazwie Koalicja 2000 opracowała plan przeciwdziałania korupcji. Jego celem jest zredukowanie społecznego przyzwolenia na praktyki korupcyjne. Premier Bułgarii włączył się w program antykorupcyjny i brał udział w spotkaniu, w którym uczestniczyło ponad 150 przedstawicieli mediów, organizacji pozarządowych i rządu. Postanowiono o corocznym organizowaniu takich spotkań celem oceny stanu realizacji programu antykorupcyjnego, osiągniętych efektów w walce z korupcją, określenia zasad działania. Działające w Nikaragui organizacje pozarządowe rozpoczęły akcję uświadamiania społeczeństwa o kosztach, jakie niesie korupcja życia publicznego. Administracja miasta Lwowa na Ukrainie uruchomiła „gorącą linię telefoniczną”. Inicjatywa miała na celu stworzenie społeczeństwu możliwości informowania władzy o przejawach korupcji. W Doniecku na Ukrainie rozpoczęto publikowanie broszur informujących o prawach obywatelskich, podjęto działania na rzecz ułatwienia procedur uruchamiania działalności gospodarczej. Podjęte inicjatywy pozwoliły na stworzenie planu utworzenia 600 nowych miejsc pracy⁵⁰⁹.

Oprócz podniesienia stanu świadomości społecznej USAID dąży do poprawy sposobu zarządzania finansowego przez lokalną administrację. I tak na przykład w Boliwii w zakresie alokacji środków budżetowych. W Salwadorze USAID współuczestniczył w tworzeniu mechanizmów partycypacji społeczeństwa w procesie określania założeń budżetowych. Podobne przedsięwzięcia miały miejsce w Paragwaju, Filipinach oraz Libanie. Niezależne media, szkolenia w zakresie technik dochodzeniowych zwiększają ryzyko ujawnienia korupcji i edukują społeczeństwo, zaznając je z kosztami wspomnianej patologii. USAID organizował takie szkolenia w wielu krajach, choćby w Panamie, Filipinach, popierał rozwój prywatnej telewizji w byłych krajach komunistycznych przez sponsorowanie szkoleń dotyczących technik produkcji, praktyk komercyjnych, pracy dziennikarskiej. Dzięki wysiłkom USAID w Armenii przyjęto regulacje zapewniające swobodę mediów. Przepisy obowiązujące w Gruzji umożliwiają mediom dostęp do dokumentów państwowych. USAID współpracuje z kredytodawcami i innymi organizacjami międzynarodowymi, w tym m.in. z OECD, z Bankiem Światowym, m.in. przy prowadzeniu badań stanu zagrożenia korupcją Albanii i Gruzji. Podobne badania będą przeprowadzane w Bułgarii, Filipinach i Rumunii, a ich wyniki będą podstawą do zorganizowania narodowych dyskusji poświęconych korupcji⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Tamże

⁵⁰⁹ Tamże

⁵¹⁰ Tamże

Międzynarodowa wymiana doświadczeń pomiędzy instytucjami rządowymi, organizacjami pozarządowymi służąca poprawie sposobu zarządzania finansami publicznymi legła u podstaw stworzenia w 1978 roku Międzynarodowego Konsorcjum Zarządzania Finansami Państwowymi (*The International Consortium on Governmental Financial Management - ICGFM*). Organizacja ta aktywnie włączyła się w walkę z korupcją organizując corocznie konferencje poświęcone m.in. problematyce przeciwdziałania nieprawidłowościom w zarządzaniu finansami państwa. I tak m.in. podczas ostatniej konferencji zorganizowanej przez ICGFM w maju 2005 roku w Miami w USA przedstawiono kierunkowe propozycje działań służących poprawie rozliczalności i odpowiedzialności instytucji państwowych, zarządzaniu ryzykiem, zwiększeniu transparentności i zmniejszeniu nadużyć w funkcjonowaniu instytucji państwowych oraz wykorzystaniu funduszy państwowych⁵¹¹. Na wniosek ICGFM Grant Thornton LLP⁵¹² przeprowadził ogólnoswiatowe badanie ankietowe dotyczące problematyki korupcji w życiu publicznym, obejmując nim 50 przedstawicieli instytucji państwowych 10 krajów oraz przedstawicieli stowarzyszenia biegłych rewidentów i organizacji pozarządowych uczestniczących w realizacji programów rozwoju⁵¹³.

Ankietowani wskazali na istnienie dwóch rodzajów korupcji: tzw. małej związanej z codziennym życiem, przejawiającej się m.in. łapownictwem kadry urzędniczej niższego szczebla oraz korupcji w wielkiej skali wynikiem, której są m.in. zawyżanie wartości publicznych kontraktów, nieuczciwe praktyki wyborcze, nepotyzm, nielegalny handel. Korupcję identyfikowano z nadużywaniem stanowisk publicznych w celu osiągnięcia prywatnych korzyści, nepotyzmem, kumoterstwem, ignorowaniem procedur celnych. Jedną z głównych przyczyn korupcji upatrywano w zмовie, jaka istnieje pomiędzy politykami, wysokimi przedstawicielami egzekutywy, sądownictwa, która powoduje, iż uczestnicy korupcyjnego procederu są chronieni przez organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości. Wśród przyczyn występowania zjawiska korupcji ankietowani wymieniali: kulturowe, społeczne, polityczne, instytucjonalne. Konsekwencją korupcji są: zahamowanie rozwoju gospodarczego, powiększanie się dysproporcji pomiędzy biedną i bogatą częścią społeczeństwa, zmniejszenie wpływów podatkowych, nierzetelne udzielanie zamówień publicznych, niska jakość usług, utrata zaufania do władzy państwowej⁵¹⁴.

Badania wykazały, iż zamówienia publiczne stanowią obszar działalności państwa szczególnie podatny na korupcję. Wielu z respondentów wskazywało, iż udzielanie zamówień publicznych przy wykorzystaniu Internetu wpływa korzystnie na

⁵¹¹ W konferencji uczestniczyli przedstawiciele ministerstwa finansów z różnych krajów, najwyższych organów kontroli państwowej, w tym Najwyższej Izby Kontroli, firm konsultingowych, międzynarodowych agencji rozwoju, USAID, Stowarzyszenia Amerykańskich Księgowych, Banku Światowego. W konferencji uczestniczył autor.

⁵¹² Założona w 1924 r. firma księgowa i konsultingowa. Wyniki badań ankietowych przedstawiono w opracowaniu: *Resisting Corruption In the Public Sector. Result of a 2005 Worldwide Survey*, ICGFM, Washington D.C. 2005, s. 1-11

⁵¹³ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 140-163.

⁵¹⁴ Tamże

ograniczenie zjawiska korupcji. W ten sposób realizowana jest tzw. „zasada wielu oczu” a zatem podejmowania decyzji nie przez jedną, lecz wiele osób. Każde zamówienie jest monitorowane. Ankietowani wskazywali, iż ograniczeniu występowania korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych sprzyjają takie rozwiązania jak m.in.: (1) zapewnienie, że wszyscy oferenci mają ten sam, pełny zakres informacji potrzebnych do przygotowania ofert przetargowych. Wykorzystanie Internetu do ogłaszania przetargów; (2) przygotowanie czytelnych, zrozumiałych procedur oceny ofert przetargowych; (3) w przypadku udzielenia zamówienia na dostawę złożonych technicznie usług, zaangażowanie w proces ekspertów w celu określenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia i kosztorysu inwestorskiego; (4) zapewnienie możliwości składania protestów przez podmioty, które uczestniczyły w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań służących rozpatrywaniu protestów; (5) angażowanie inspektorów nadzoru w celu sprawdzenia czy zleceniobiorcy przestrzegają warunków umów o udzielenie zamówienia publicznego⁵¹⁵.

Respondenci wskazali na następujące sposoby walki z korupcją: (1) ograniczenie podaży korupcji poprzez zredukowanie czynników sprzyjających łapówkarstwu, wymuszeniom, dzięki wprowadzeniu i stosowaniu w szerokim zakresie obrotu bezgotówkowego. Wprowadzenie elektronicznego systemu ewidencjonowania i monitorowania osób oczekujących na załatwienie sprawy, tak by wyeliminować przypadki załatwiania spraw poza kolejnością; (2) uproszczenie systemu podatkowego; (3) stosowanie zrozumiałych, przejrzystych procedur udzielania zamówień publicznych zapewniających jawność procesu zamówień publicznych; (4) zapewnienie ochrony osobom ujawniającym zjawisko korupcji, wprowadzenie „gorących linii” tj. możliwości telefonicznego informowania określonych instytucji o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw o charakterze korupcyjnym; (5) wprowadzenie w służbie cywilnej regulacji przeciwdziałających nepotyzmowi, kumoterstwu. Zapewnienie odpowiedniego poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej; (6) wprowadzenie niezależnych komisji lub innego typu instytucji antykorupcyjnych; (7) budowanie świadomego społeczeństwa poprzez prowadzenie kampanii antykorupcyjnych; (8) wzmocnienie systemu kontroli służącej detekcji i przeciwdziałaniu nadużyciom, oszustwu w działalności służb publicznych; (9) zapewnienie transparentności programów antykorupcyjnych i włączenie w walkę z korupcją mediów; (10) permanentna analiza regulacji antykorupcyjnych⁵¹⁶.

Omawiając rozwiązania antykorupcyjne w działalności służb publicznych zwykle wskazuje się na te, które odnoszą się do redystrybucji funduszy państwowych. Tymczasem równie ważne jest wprowadzenie rozwiązań ograniczających występowanie korupcji w procesie gromadzenia dochodów. Wśród takich rozwiązań respondenci wskazali na rozwiązania systemowe - tworzenie instytucji, które zajmują się nie tylko

⁵¹⁵ Tamże

⁵¹⁶ Tamże

poborem należności podatkowych, ale i celnych oraz innych niepodatkowych. Wprowadzenie obrotu bezgotówkowego. Zapewnienie ścisłej współpracy organów skarbowych z organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości. Objęcie stałym szkoleniem pracowników instytucji skarbowych⁵¹⁷.

7. Działalność antykorupcyjna INTOSAI

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Instytucji Kontroli Państwowej (*International Organisation of Supreme Audit Institution* - INTOSAI) dostrzegając potrzebę walki z korupcją podjęła szereg działań mających na celu opracowanie standardów i wytycznych służących ograniczaniu rozmiarów tego zjawiska. INTOSAI to międzynarodowa organizacja pozarządowa o skupiającą przedstawicieli najwyższych organów kontroli państwowej z ponad 180 krajów. Posiada status organizacji konsultatywnej przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ. Ma status samorządnej, apolitycznej instytucji, której celem jest wspieranie swoich członków w realizacji zadań publicznych. Cel ten realizuje przez wymianę informacji i doświadczeń, opracowując standardy i wytyczne. INTOSAI utworzyły w 1953 roku 34 najwyższe organy kontroli, zebrane na kongresie odbywającym się na Kubie. W marcu 2008 roku członkami zwyczajnymi organizacji było 188 najwyższych organów kontroli. Od 1959 roku Polska jest w tym gronie reprezentowana przez Najwyższą Izbę Kontroli⁵¹⁸.

Wpływ INTOSAI na życie publiczne jest znaczny. Po pierwsze, opracowuje standardy i wytyczne, które mają zastosowanie w państwach członkowskich tej organizacji. Po drugie, ma wpływ na wewnętrzne regulacje krajowe. Przykładu w tym zakresie dostarcza choćby polska ustawa o finansach publicznych i opracowane m.in. na podstawie standardów INTOSAI polskie standardy kontroli zarządczej.

Rola INTOSAI w walce z korupcją wynika już wizji tej organizacji. Jest nią promowanie w życiu publicznym koncepcji good governance przy udziale najwyższych organów kontroli państwowej, które mają wspomagać rządy swoich państw w lepszym wykonaniu zadań publicznych, zwiększaniu przejrzystości, odpowiedzialności, wiarygodności, zwalczaniu korupcji, promowaniu zaufania publicznego oraz wspieraniu wydajnego i skutecznego wykorzystania zasobów publicznych z korzyścią dla swoich obywateli⁵¹⁹.

Odnotować w tym momencie należy niezrozumiałą decyzję kierownictwa NIK o odstąpieniu w 2017 r. od prezentacji w sprawozdaniu rocznym z działalności NIK informacji o działaniach NIK w zakresie identyfikacji zjawisk korupcyjnych w Polsce.

⁵¹⁷ Tamże

⁵¹⁸ INTOSAI, *Strategic Plan 2017-2022*, dostępne na stronie: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf [dostęp: 24.02.2019].

⁵¹⁹ Tamże.

Taki sposób działania pozostaje w wyraźnej sprzeczności z kierunkiem, w jakim podąża INTOSAI, którego NIK jest członkiem.

INTOSAI bardzo trafnie zauważa współzależności pomiędzy zjawiskami patologicznymi a rozwojem poszczególnych państw czy regionów. Stwierdza m.in., że ogólnosiwiatowy kryzys finansowy, międzynarodowe pandemiczne zdrowie, konfliktogenna migracja transgraniczna i problemy uchodźców, korupcja i pranie brudnych pieniędzy oraz rosnące obciążenia fiskalne związane ze zmianami klimatu są widocznymi przykładami rosnącej złożoności wyzwań, przed jakimi stają poszczególne kraje indywidualnie i zbiorowo⁵²⁰. Dostrzeżenie potrzeby walki z korupcją legło u podstaw utworzenia Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (*INTOSAI Working Group on Fighting Against Corruption and Money Laundering* – INTOSAI WGFCML). Konieczność kontynuowania działań antykorupcyjnych przez INTOSAI znalazła odzwierciedlenie w zapisach deklaracji Pekinńskiej z 2013 r. INTOSAI trafnie zauważa związek pomiędzy skutecznym ograniczaniem rozmiarów korupcji a promowaniem zaufania publicznego i ochroną interesów obywateli państw, których najwyższe organy kontroli państwowej należą do INTOSAI. Określając cele zrównoważonego rozwoju INTOSAI organizacja ta formułuje pytanie, na które należy poszukiwać odpowiedzi w codziennej działalności członków INTOSAI. Mianowicie, jak INTOSAI uczestniczy w osiągnięciu założeń zrównoważonego rozwoju do 2030 r., w tym implementacji koncepcji „good governance” w celu wzmocnienia walki z korupcją?⁵²¹

W planie strategicznym INTOSAI formułuje pięć priorytetów, biorąc pod uwagę m.in. potrzebę stworzenia organizacji aktywnie oddziałującej na swoje otoczenie i przewidującej kierunki przemian tego oczenia: 1) Wspieranie niezależności najwyższych organów kontroli państwowej; 2) Udział w monitorowaniu i przeglądzie realizacji przez państwa członkowskie INTOSAI celów zrównoważonego rozwoju ONZ, w zakresie przewidzianym mandatem prawnym najwyższych organów kontroli państwowej; 3) Zapewnienie skutecznego rozwoju i koordynacji działań poprzez promowanie wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy członkami INTOSAI a także poprzez standaryzację działań służących poprawie skuteczności funkcjonowania najwyższych organów kontroli państwowej; 4) Tworzenie strategicznej i zwinnej organizacji - INTOSAI, która jest gotowa reagować na pojawiające się międzynarodowe szanse i zagrożenia; 5) Zachęcanie do i ułatwianie współpracy międzyregionalnej INTOSAI⁵²².

W ramach drugiego priorytetu INTOSAI przewiduje pomoc rządów poszczególnych państw w walce z korupcją i ochronie publicznych aktywów zarówno z perspektywy całej organizacji, jak i poszczególnych najwyższych organów kontroli państwowej, wchodzących w skład INTOSAI. Organizacja INTOSAI zaleca, aby najwyższe

⁵²⁰ Tamże

⁵²¹ Tamże

⁵²² Tamże

organy kontroli państwowej włączyły się z przeglądem i ocenę stanu rzetelności życia publicznego, zarządzanie ryzykiem, przeciwdziałanie oszustwom oraz ocenę systemów kontroli wewnętrznej, zgodnie z wymogami Konwencji ONZ przeciwko korupcji. INTOSAI zauważa, że jednym z narzędzi przeciwdziałania korupcji jest instrument INTOSAIN (przypis autora: odpowiednik polskiej samooceny kontroli zarządczej). Zachęca od współpracy międzynarodowej, w tym z innymi niż najwyższe organy kontroli państwowej w celu skuteczniejszej walki z korupcją⁵²³.

W wytycznych INTOSAI GUID 5270– *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*, INTOSAI określa rolę najwyższych organów kontroli państwowej w walce z korupcją wieloaspektowo. To nie tylko kontrole systemów kontroli wewnętrznej, sposobu wykonania zadań i sprawozdawczości, ale także działalność szkoleniowa najwyższych organów kontroli państwowej (NOK) oraz ich współpraca międzynarodowa. Przedstawiając komponenty antykorupcyjne INTOSAI trafnie zauważa, że jednym z nich o kluczowym znaczeniu jest kultura organizacyjna. Bez wyraźnego sygnału płynącego od kierownictwa organizacji, a także konsekwentnego przestrzegania przez to kierownictwo postanowień własnych decyzji, jak też dawania przykładów swoim postępowaniem nie jest możliwe skuteczne implementowanie kultury antykorupcyjnej w organizacji. Kierownictwo i pracownicy muszą dokonać przeglądów procedur pod kątem wprowadzenia w nich antykorupcyjnych mechanizmów kontrolnych. INTOSAI trafnie dostrzega również potrzebę sprecyzowania celów długofalowych i najkorzystniejszej ścieżki rozwoju organizacji z perspektywy przeciwdziałania korupcji. W dalszej kolejności INTOSAI wskazuje na potrzebę wyznaczenia komórki organizacyjnej lub osoby odpowiedzialnej za realizację zadań antykorupcyjnych w organizacji. Taki podmiot m.in.: 1) powinien być osobą pierwszego kontaktu, której można zgłaszać uzasadnione przypadki wystąpienia korupcji, 2) powinien uczestniczyć w zarządzaniu ryzykiem; 3) propagować postawy antykorupcyjne, w tym w ramach szkoleń, e-learningu; 4) monitorować organizację z punktu widzenia zagrożenia korupcją; 5) opracowywać informacje dla opinii publicznej o działaniach podjętych w związku z ujawnieniem przypadków korupcji w organizacji⁵²⁴.

W zarządzaniu ryzykiem antykorupcyjnym uwzględniono zarówno identyfikację ryzyka, jak i jego szacowanie oraz reakcję na ryzyko. Wskazano na potrzebę uwzględniania symptomów korupcji, a przede wszystkim ich znajomości i zrozumienia. Trafnie wskazano na potrzebę zachowania „zasady wielu oczu” w procesie podejmowania decyzji skutkujących pozyskaniem lub wydatkowaniem środków publicznych. Zwrócono także uwagę na konieczność okresowej samooceny systemu kontroli

⁵²³ Tamże

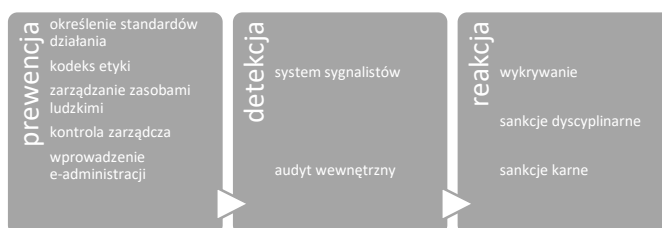
⁵²⁴ INTOSAI, *ISSAI 5700*, dostępne na stronie: <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm> [dostęp: 23.02.2019]. Obecnie INTOSAI *GUID 5270 Guideline for the Audit of Corruption Prevention*, dostępne na stronie: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-05-02-2020.pdf> [dostęp: 01.03.2020].

zarządczej w organizacji. Sposób postępowania w walce z korupcją ujęto w trzy logicznie przeplatające się ze sobą komponenty⁵²⁵.



Rys. 7 Komponenty programu antykorupcyjnego w organizacji według INTOSAI

Źródło: opracowanie własne⁵²⁶



Rys. 8 Elementy komponentów programu antykorupcyjnego w organizacji według INTOSAI

Źródło: opracowanie własne⁵²⁷

INTOSAI wskazuje na potrzebę opracowania wytycznych określających m.in. sposób przeciwdziałania konfliktowi interesów, przyjmowania prezentów, a także zatrudnienia byłych kierowników lub pracowników organizacji publicznych w innym sektorze (możliwość wykorzystania kontaktów, lobbingu itp.). Ponadto, każda organizacja publiczna nie tylko powinna wprowadzić kodeks etyki, ale także podjąć działania, aby był w pełni zrozumiały i akceptowany przez pracowników. Należy zapewnić skuteczny monitoring implementowania postanowień kodeksu etyki w działalności organizacji publicznej. Postanowienia kodeksu powinny być okresowo weryfikowane, tak aby były aktualne z prowadzoną przez organizację działalnością⁵²⁸.

⁵²⁵ Tamże

⁵²⁶ INTOSAI, *ISSAI 5700*, dostępne na stronie: <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm> [dostęp: 23.02.2019]. Obecnie INTOSAI GUID 5270

⁵²⁷ Tamże.

⁵²⁸ Tamże

W zakresie zarządzania zasobami ludzkimi INTOSAI oprócz pokreślenia znaczenia konkurencyjnego naboru do organizacji publicznych oraz istotności szkoleń antykorupcyjnych uwypukla znaczenie rotacji pracy jako rozwiązania skutecznie przeciwdziałającego korupcji. Zauważa, że rotacja osób na stanowiskach pracy nie tylko sprzyja podnoszeniu efektywności organizacji poprzez zwiększenie kapitału ludzkiego, ale także zapobiega korupcji⁵²⁹.

Rozwiązanie proponowane przez INTOSAI wydaje się być szczególnie istotne dla organów kontroli, ścigania, inspekcji. W przypadku NIK implementacja zasady rotacji pracowników na stanowiskach pracy wymagałaby w przypadku oddziałów terenowych NIK (delegatur) przyjęcia jednego z dwóch rozwiązań: 1) przenoszenia pracowników co kilka lat do innych jednostek organizacyjnych NIK; 2) pozostawienia tych pracowników w dotychczasowych jednostkach, ale wyznaczania im zadań kontrolnych na terenie innych województw niż województwo, w którym znajduje się siedziba delegatury, w której pracownik jest zatrudniony. Z perspektywy interesu państwa i jego obywateli tańszym rozwiązaniem jest obowiązek przeniesienia pracownika, na przykład co pięć lat, do innej jednostki organizacyjnej NIK. Stanowi to co prawda utrudnienie życia pozazawodowego dla takiego pracownika, ale interes państwa powinien być w tym przypadku wiodący. Kandydaci do pracy powinni wiedzieć, jakiej mobilności i dlaczego się od nich oczekuje. Pozostałe elementy komponentów programów antykorupcyjnych w organizacji przedstawiono w dalszej części tej monografii.

Kluczowym dokumentem INTOSAI z perspektywy osiągnięcia celów tej organizacji są przygotowane przez INTOSAI wytyczne INTOSAI GUID 5260 *Governance for Public Assets* (dawna nazwa: *Enhancing Good Governance for Public Assets Guiding Principles for Implementation*)⁵³⁰. INTOSAI przedstawia w tym dokumencie definicje kluczowych pojęć związanych z koncepcją „good governance”. Dobre zrozumienia przez społeczność międzynarodową ww. koncepcji jest warunkiem sine qua non jej prawidłowej implementacji w poszczególnych krajach. Jest ona niezbędna do zrealizowania celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Warto przypomnieć, iż w koncepcji tej rozliczalność odgrywa kluczową rolę, a działania koncentrują się na obywatelach pojmowanych jako interesariusze⁵³¹.

Zastosowanie w niniejszym opracowaniu angielskiego pojęcia „public governance” nie wynika z zafascynowania językiem angielskim, lecz z tego, iż zdefiniowanie pojęcia „public governance”, czy „good governance” w języku polskim napotyka na znaczne trudności interpretacyjne wynikające z różnic językowych. Sama koncepcja „governance” może być interpretowana w ujęciu proceduralnym,

⁵²⁹ Tamże

⁵³⁰ INTOSAI, *Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation*, dostępne na stronie: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> [dostęp: 23.02.2019] Obecnie INTOSAI, *GUID 5260 Governance of Public Assets*, dostępne na stronie: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5260-Governance-of-Public-Assets.pdf> [dostęp: 01.03.2019].

⁵³¹ T. Bovaird, E. Löffler (2003), *Understanding Public Management and Governance* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London-New York: Routledge.

korporacyjnym, rynkowym i sieciowym. W ujęciu procesowym zwraca się uwagę na sposób zorganizowania podmiotów realizujących określone zadania. W ujęciu korporacyjnym dominuje postrzeganie wykonania zadań z perspektywy procesów i osiąganych rezultatów. W ujęciu rynkowym dostrzega się istotność potrzeb odbiorców usług. Model sieciowy ma na celu przezwycięzenie ograniczenia modelu rynkowego poprzez skupienie uwagi na współdziałaniu podmiotów realizujących określone zadania⁵³².

W literaturze przedmiotu „public governance” definiowane jest jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (R. Hague, M. Harrop, S. Breslin). Inna z definicji określa „public governance”, jako procesy i instytucje zarówno formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Angażują się w nią, jak zauważają N. Koehane i J. Nye, firmy prywatne, organizacje pozarządowe, nierzadko bez nakazu władzy publicznej⁵³³. D. Osborne i T. Gaebler trafnie zauważają, że sektor prywatny może realizować tylko niektóre zadania należące tradycyjnie do państwa (przykładowo w USA prowadzenie więzień) ale nie można oddać mu całego zarządzania państwem⁵³⁴. Zasadne jest zatem stwierdzenie, że w koncepcji „public governance” państwo posiada przywilej sterowania współdziałaniem podmiotów zaangażowanych w sprawy publiczne⁵³⁵.

Wyjaśnieniu pojęcia „public governance” służy porównanie do koncepcji nowego zarządzania publicznego. O ile w tej drugiej koncepcji, przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów zarówno indywidualnych jak i organizacyjnych, o tyle w pierwszej koncepcji zwraca się uwagę także na interakcje różnych organizacji. Liczy się nie tylko efekt końcowy podjętych działań, ale także sam sposób działania⁵³⁶. Warto zauważyć próby wyjaśniania koncepcji „public governance” poprzez opis jej atrybutów, które de facto są walorami sprawności działania. Przykładowo w Unii Europejskiej koncepcja „public governance” przybiera postać „good governance”, a jej atrybutami są: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczności i efektywność oraz spójność. Podkreśla się atrybut koncepcji – interaktywność, a zatem

⁵³² Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 48-50; F. Farneti, E. Padovani, D.W. Young (2010), *The Governance of outsourcing and contractual relationship* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, s. 257-260.

⁵³³ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 48-50; R. Hague, M. Harrop, S. Breslin (1998), *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills-Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, s. 5; H. Izdebski (2007), *Od administracji publicznej do public governance* [w:] J. Hausner (red.), „Zarządzanie publiczne” nr. 1, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, UE, s. 15-16; J. Hausner (2008), *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

⁵³⁴ D. Osborne, T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley: Reading Mass, s. 45.

⁵³⁵ M. Bevir, R.A.W. Rhodes (2003), *Interpreting British Governance*, London: Routledge, s. 53.

⁵³⁶ T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, op. cit., s. 10.

wzajemne oddziaływanie podmiotów w celu rozwiązania różnych problemów społecznych⁵³⁷.

Zdefiniowanie „public governance” jako partycypacyjnego zarządzania publicznego częściowo oddaje jego istotę. Co prawda podmioty współdziałają ze sobą jednakże podkreślić należy, że choć współpraca w rozwiązywaniu problemów istnieje to odmienny jest jednak zakres odpowiedzialności za sprawy publiczne. Dlatego też Z. Dobrowolski formułuje nieco zmodyfikowaną definicję „public governance” jako kolaboratywnego procesu ustalania i realizacji zadań publicznych⁵³⁸. Rola państwa w „public governance” to ustalenie zasad działania i uczestniczenie w określonym procesie wraz z innymi podmiotami według tych zasad⁵³⁹ i to właśnie stanowi przedmiot wytycznych INTOSAI GUID 5260.

W przywołanych wytycznych INTOSAI GUI 5260 trafnie wskazano na role poszczególnych podmiotów w lepszej implementacji koncepcji „good governance” w życiu publicznym. M.in. podkreślono, że rola najwyższych organów kontroli państwowej w promowaniu koncepcji „good governance” powinna przejawiać się w funkcji informacyjnej kontroli państwowej. Prezentacja ustaleń i wniosków (zaleceń) pokontrolnych zainteresowanym interesariuszom powinna służyć budowaniu rzetelności, jawności i rozliczalności życia publicznego, a tym samym kreowaniu zaufania publicznego do państwa i jego instytucji⁵⁴⁰. Bez zaufania publicznego nie jest możliwe efektywne współdziałanie interesariuszy na co zwrócił uwagę Z. Dobrowolski⁵⁴¹. Zaufanie bowiem to element kapitału społecznego (Robert D. Putnam), zasób strategiczny organizacji (David J. Collis, Cynthia Montgomery), poziom, do którego dana osoba jest pewna i chce działać na podstawie słów, czynów oraz decyzji innych (Daniel J. McAllister). Zaufanie redukuje koszty transakcyjne, sprzyja skutecznej współpracy między ludźmi, motywuje do decyzji, promuje wymianę informacji, zachęca do uczestnictwa w transakcjach, ułatwia koordynację w organizacjach⁵⁴².

W dniu 16 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę o ochronie sygnalistów. Jej postanowienia będą implementowane do porządku prawnego krajów członkowskich Unii Europejskiej. Dyrektywa zakłada, że każdej organizacji zatrudniającej co najmniej 50 osób, niezależnie od tego, czy jest ona publiczna, czy prywatna, będzie funkcjonować procedura zgłaszania nieprawidłowości,

⁵³⁷ J. Kooiman (2010), *Governance and Governability* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, s. 73; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 48-50.

⁵³⁸ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*, op. cit., s. 48-50.

⁵³⁹ D. Kettl (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

⁵⁴⁰ INTOSAI, *Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation*, dostępne na stronie: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> [dostęp: 23.02.2019]

⁵⁴¹ Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Types of Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH.

⁵⁴² Tamże; W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz (2007), *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Warszawa: Difin, s. 29-31; D.J. McAllister (1995), *Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations*, „Academy of Management Journal”, nr 38, s. 55.

w tym nadużyć w miejscu pracy. Co ciekawe dyrektywa dotyczy nie tylko pracowników, ale także osób uczestniczących w procesie rekrutacji, a także byłych pracowników. Sygnaliści będą podlegać ochronie, gdy istniały uzasadnione powody, aby uważać, że zgłaszane przez nich informacje są prawdziwe oraz pod warunkiem, że zgłosili informacje zgodnie z procedurami przewidzianymi w dyrektywie. Sygnaliści zgłaszający nieprawidłowości do organów państwowych będą m. in. mieli zagwarantowaną anonimowość. Państwa członkowskie będą miały obowiązek zapewnić, aby sygnaliści byli odpowiednio chronieni przed działaniami odwetowymi⁵⁴³. Oczywiście, można się jedynie domyślać na obecnym etapie, w ilu przypadkach chęć zemsty, zaszkodzenia określonym osobom przez niezadowolonych pracowników lub byłych pracowników będzie skutkowałą wszczynaniem kosztownych, długotrwałych procedur wyjaśniających w organizacjach. Ta krytyczna uwaga w odniesieniu do dyrektywy nie wynika z niechęci do jej założeń. Przeciwnie, jest powodowana chęcią zwrócenia uwagi na potencjalne zagrożenia jakie mogą towarzyszyć jej implementacji do porządku prawnego.

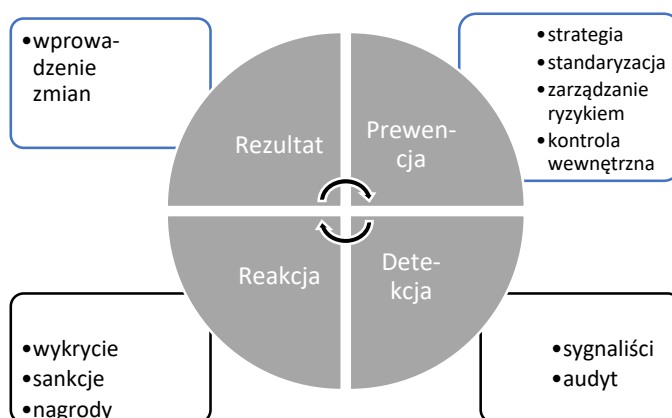
⁵⁴³ M. Bartosiewicz, *Dyrektywa o ochronie sygnalistów weszła w życie*, Deloitte, dostępne na stronie: <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/alerty-prawne/ochrona-sygnalistow.html> [dostęp: 17.06.2019].

8. Modele i metody antykorupcyjne

8.1. Akcelerator antykorupcyjny

W monografii poświęconej metodyce audytu śledczego w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych wydanej w 2018 r. przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie określono m.in. sposób diagnozowania zagrożeń korupcyjnych. Wydaje się, że sposób ten można implementować na pozostałe podmioty życia publicznego biorąc pod uwagę, że każdy z podmiotów wchodzących w skład makrosystemu – państwa ma inne zadania w zakresie zwalczania korupcji⁵⁴⁴.

Oryginalny, czteroelementowy model postępowania antykorupcyjnego w organizacjach publicznych przedstawiono poniżej



Rys. 9 Czteroelementowy model postępowania antykorupcyjnego w organizacjach publicznych

Źródło: opracowanie własne⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ W tej części opracowania przytoczono publikacje: Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH, s. 1-60 i nast.; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2018), *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 1-195.

⁵⁴⁵ Z. Dobrowolski, T. Szejner (2019), Enhancing Innovation Through Implementation the Comprehensive Approach to Nurturing the Compliance Culture of the Worldwide Innovation Ecosystem, *Journal of Intercultural Management*, 11(2), 21-46. <https://doi.org/10.2478/joim-2019-0008>

Zarząd spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalnej albo kierownictwo urzędu publicznego odpowiada za określenie strategii antykorupcyjnej, a także ustalenie i wdrożenie w życie planu operacyjnego przeciwdziałania i detekcji oszustw, korupcji oraz pozostałych patologicznych zjawisk. W przypadku grupy kapitałowej zarząd spółki zależnej wchodzącej w skład grupy lub podmiotu wykorzystującego majątek grupy odpowiada za skuteczne przeciwdziałanie oszustwom, korupcji oraz pozostałym nieprawidłowościom w trakcie prowadzonej działalności gospodarczej, zgodnie z polityką grupy kapitałowej.

Przygotowanie strategii antykorupcyjnej powinno być poprzedzone analizą SWOT oraz PEST. Organizacja powinna posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady (politykę) antykorupcyjną, a w szczególności dotyczące: 1) metod ochrony aktywów i pasywów oraz wyniku finansowego przed umyślnym zniekształceniem oraz korupcją; 2) sposobu prowadzenia dokumentacji antykorupcyjnej, w tym zawiadomień sygnalistów; 3) przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń; 4) opisu systemu przetwarzania danych, metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania.

Organizacja powinna wprowadzić w swoim działaniu rozwiązania przyjęte w PN-ISO-37001 – Systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Określić wymagania i wytyczne stosowania (vide dalsza część tej monografii), ustalić zadania kontroli wewnętrznej w zakresie przeciwdziałania i detekcji korupcji a także zarządzać ryzykiem korupcji (vide dalsza część tej monografii). W ramach detekcji organizacja powinna wprowadzić system powiadamiania o nieprawidłowościach i określić, jakie działania ochronne należy podjąć wobec sygnalistów.

Dobrym rozwiązaniem jest powołanie funkcji pełnomocnika kierownictwa organizacji ds. przeciwdziałania korupcji do zadań, którego należałoby m.in.: 1) kontakt z sygnalistami; 2) ochrona sygnalistów; 3) podjęcie działań wyjaśniających, w tym przy wykorzystaniu komórki audytu wewnętrznego, a jeśli zachodzi taka potrzeba przygotowanie projektu zawiadomienia organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Taki pełnomocnik odpowiadałby w sytuacji umyślnego wykorzystania swojej funkcji do zdyskredytowania kierownictwa lub pracowników. Odpowiadałby także, gdyby w skutek nienależytego wykonania swoich obowiązków dopuścił do bezpodstawnego oskarżenia określonych osób o korupcję, oszustwa lub popełnienie innych nielegalnych czynów. Wprowadzenie rozwiązań sankcjonujących odpowiedzialność pełnomocnika jest w pełni uzasadniona. Niestety, jak wykazały badania własne, pracownicy wykorzystują okazje do bezpodstawnego atakowania swojego kierownika i formułowania wobec niego/jej zarzutów w celu odsunięcia go (jej) od zajmowanego stanowiska przy aprobachie pełnomocnika lub wykorzystując brak jego przygotowania lub niewiedzę.

Wykryciu przypadków korupcji powinny towarzyszyć dwie czynności. Po pierwsze, podjęcie działań w celu wyciągnięcia konsekwencji służbowych oraz

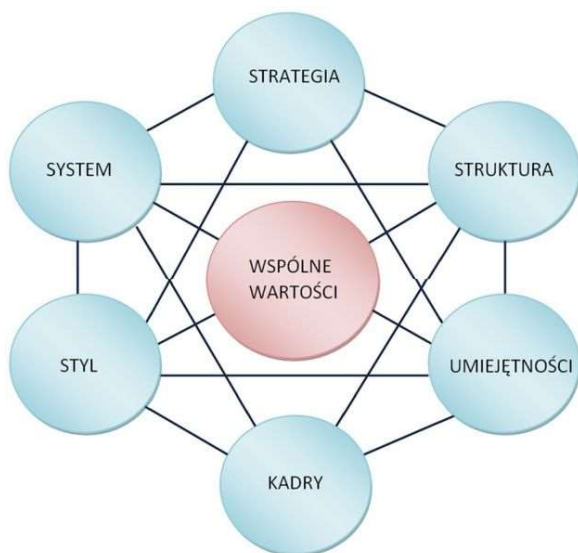
przygotowanie materiałów dla organów ścigania. Po drugie, nagrodzenie osoby (osób), które ujawniły korupcyjny proceder w organizacji. Ostatnim, czwartym etapem cyklu antykorupcyjnego w organizacji, stanowiącego jednocześnie podstawę dla działań prewencyjnych, jest wprowadzenie zmian.

Warto w tym miejscu odnotować, że wprowadzaniu zmian w organizacji mogą towarzyszyć wśród pracowników takie zjawiska, jak: negacja zmian, strach, opór. Dlatego też należy wyjaśnić, jakie (i dlaczego) działania są podejmowane. Należy pamiętać, aby każdemu przekazywać takie same informacje i nie tworzyć sytuacji, w której tworzą się grupy pracowników „bardziej” i „mniej” uprzywilejowane uzyskaniem informacji o przyczynach i zakresie zmian. Pracownicy powinni mieć możliwość wyrażenia swoich opinii o zakresie planowanych do wdrożenia zmian. Kierownicy zaś powinni konsekwentnie wyjaśniać zakres wprowadzanych zmian i ich cel. Zmiany antykorupcyjne wprowadzane w organizacji mogą mieć charakter reaktywnych, a zatem są konsekwencją rozpoznanych w następstwie słabości organizacji albo charakter proaktywnych, gdzie poszukiwanie optymalnego rozwiązania poprzedza skonstruowanie modelu opartego na syntezie⁵⁴⁶.

W zarządzaniu zmianą można wykorzystać dobrze znany w naukach o zarządzaniu model Lewina (rozmrzanie, zmiana, zamrażanie) z 1951 roku lub model 7s z 1980 roku, znany także jako Model McKinseya. W modelu 7s wyróżnia się siedem elementów organizacji, jakie należy wziąć pod uwagę dokonując zmian: system, strategia, struktura, styl zarządzania, kadry, umiejętności i wspólne wartości. Trzy elementy: system, strategia, struktura stanowią elementy twarde omawianego modelu. Natomiast elementy takie, jak: styl zarządzania, kadry, umiejętności tworzą miękki fragment modelu. Elementy miękkie prezentują społeczność organizacyjną. Wspólne wartości zajmują miejsce pomiędzy elementami twardymi i miękkimi. Model został zmodyfikowany przez R. Pascale oraz A. Athosa. Modyfikacja polegała na zastąpieniu elementu wspólnych wartości przez cele nadrzędne organizacji⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Encyklopedia Zarządzania, *Zarządzanie zmianą*, dostępne na stronie: https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarządzanie_zmianą [dostęp: 23.02.2019].

⁵⁴⁷ Encyklopedia Zarządzania, *Model 7s*, dostępne na stronie: https://mfiles.pl/pl/index.php/Model_7s [dostęp: 23.02.2019].



Rys. 10 *Model 7S w zarządzaniu antykorupcyjnym*

Źródło: opracowanie własne⁵⁴⁸

Wspólną wartością powinno być promowanie w organizacji i w jej otoczeniu kultury zgodności (*Compliance Culture*) opartej na rzetelności, jawności i rozliczalności. Zasady postępowania w organizacji muszą być tożsame dla kierownictwa i pracowników. A zatem na przykład prozaiczna sprawa z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji, jaką jest punktualność ma niebagatelne znaczenie z perspektywy kultury zgodności. Nie tylko stanowi artefakt określający szacunek położonych do podwładnych, kierownictwa dla klientów, ale także jest sygnałem wysyłanym podwładnym, że wspólne zasady są respektowane przez wszystkich. Ujawniony w jednej ze spółek Skarbu Państwa, w następstwie obserwacji jawnej, uczestniczącej przypadek spóźnienia się wiceprezesa spółki o ponad 40 minut na spotkanie z klientem, a następnie „amerykańska mowa ciała”, a zatem rozmowa z klientem z nogami na krześle jest nie tylko przejawem lekceważenia klienta (i/lub braku kultury osobistej wiceprezesa spółki), ale także stanowi symptom naruszenia kultury zgodności w organizacji.

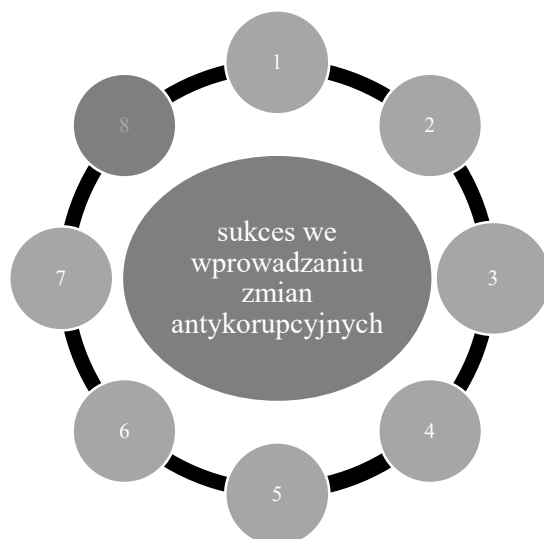
Stosując koncepcję 7s organizacja powinna przeanalizować wszystkie formalne oraz nieformalne procedury z punktu widzenia skutecznego przeciwdziałania korupcji. Strategia organizacji powinna określać kierunki działań, jakie należy podjąć, aby poprawić swoją pozycję wobec konkurencji. Struktura organizacyjna powinna być zrozumiała i nie zawierać luk kompetencyjnych (vide dalsza część tej monografii). Style zarządzania powinny być nakierowane na pozyskiwanie rzetelnej informacji

⁵⁴⁸ Na podstawie Encyklopedia Zarządzania, *Model 7s*, dostępne na stronie: https://mfiles.pl/pl/index.php/Model_7s [dostęp: 23.02.2019].

poprzez komunikację opartą na zaufaniu. Proces naboru kadr powinien w znacznym stopniu (nawet 66 % ogółu punktów przyznanych w procesie naboru) uwzględniać cechy osobowościowe kandydatów do pracy, w szczególności ich postawy moralne. Niezbędne jest pozyskiwanie dogłębnych informacji o dotychczasowym przebiegu zatrudnienia kandydatów do pracy. Wiedzę i umiejętności można osiąść stosunkowo szybko. Postawa moralna zaś jest efektem długoletniej socjalizacji. Systemy ocen pracowniczych, systemy motywacyjne powinny być ukierunkowane na promowanie rzetelności, przejrzystości i rozliczalności w życiu zawodowym i pozazawodowym. Umiejętności pracowników muszą być rozwijane m.in. w kierunku zapobiegania korupcji w organizacji.

We wprowadzaniu zmian organizacyjnych w celu lepszego przeciwdziałania korupcji można wykorzystać 8 etapów Kottera. A zatem należy uświadomić pracownikom, dlaczego zmiany muszą być wprowadzone. Następnie trzeba powołać zespół wdrażający zmiany i określić wizję organizacji. Pracownicy muszą być poinformowani o zakresie wprowadzanych zmian i zaakceptować je.

Szybie osiągnięcie sukcesów w następstwie wprowadzonych zmian legitymizuje je z perspektywy kierownictwa i pracowników. Istniejące i wynikające z ludzkich charakterów chęci powrotu do poprzedniego stanu muszą być eliminowane, a zmiany utrwalone w kulturze organizacyjnej. Ponieważ koncepcja 8 etapów w przypadku dużych podmiotów może nie przynieść spodziewanych rezultatów z uwagi na oddzielenie „zwykłych” pracowników od zespołu ds. zmian i w efekcie traktowania procesu dokonywania zmian jako narzuconego z „góry” i przez obcych, lepszym rozwiązaniem do wprowadzania zmian antykorupcyjnych jest koncepcja ośmiu akceleratorów antykorupcyjnych Z. Dobrowolskiego i M. Dobrowolskiej oparta na koncepcji 8 akceleratorów zmian Kottera, zwana także modelem 8 SACM (*8S Anti-corruption Model*).



Rys. 11 Akcelerator zmian antykorupcyjnych w organizacji
Źródło: opracowanie własne⁵⁴⁹

Objaśnienia:

- 1- stwórz w organizacji poczucie pilności zmian,
- 2- stwórz koalicję przywódców zmian
- 3- sformułuj wizję i określ inicjatywy
- 4- szukaj nowych zwolenników zmiany
- 5- szukaj i usuwaj bariery we wprowadzaniu zmian,
- 6- szukaj szybkich sukcesów zmian i świętuj je,
- 7- szybkość zmian - nie zwalnij tempa
- 8- stwórz mechanizm utrwalania zmian w organizacji

We wprowadzanie zmian są zaangażowane jak największe grupy kierowników i pracowników z różnych działów organizacji. Zaangażowanie tych osób jest nagradzane. Takie postępowanie przyspiesza akceptację zmian przez pracowników, pozwala pracownikom na powiązanie realizacji celu z gratyfikacją włożonego wysiłku i zwiększa liczbę pracowników zaangażowanych we wdrożenie zmian.

Podstawą efektywnego funkcjonowania akceleratorów antykorupcyjnych jest rzetelna komunikacja i bezdyskusyjne zaangażowanie się naczelnego kierownictwa w proces dokonywanych zmian. Wszelkie rozbieżności wśród naczelnego kierownictwa co do potrzeby wprowadzania zmian w organizacji i zakresu tych zmian,

⁵⁴⁹ Z. Dobrowolski, T. Szejner (2019), Enhancing Innovation Through Implementation the Comprehensive Approach to Nurturing the Compliance Culture of the Worldwide Innovation Ecosystem, *Journal of Intercultural Management*, 11(2), 21-46. <https://doi.org/10.2478/joim-2019-0008>

ujawnione i prezentowane podwładnym będą hamowały inicjatywy służące implementacji zmian, a nawet doprowadzą do ich regresu. Obserwacje własne, którymi objętą jedną z terenowych kluczowych polskich organizacji publicznych wykazały, iż brak akceptacji zmian przez zastępcę kierownika doprowadził do regresu zmian z tej organizacji a także usunięcia kierownika z tej organizacji. Nierzetelny zastępca wraz z grupą pracowników niechętnych do wprowadzenia zmian zwiększających wydajność pracy swoimi destrukcyjnymi działaniami doprowadzili do wyalienowania kierownika i uznania go po pewnym czasie przez większość pracowników za osobę powodującą chaos. W rzeczywistości było inaczej i organizacja była na dobrej drodze do osiągnięcia sukcesu w swojej działalności.

Określone jednostki organizacyjne prowadzą postępowania wyjaśniające w przypadku uzyskania informacji o uzasadnionym podejrzeniu wystąpienia oszustwa lub korupcji w działalności organizacji. Zarząd spółki czy kierownictwo innej organizacji publicznej powinno ustalić zasady zgłaszania przez pracowników lub inne osoby przypadków oszustw lub korupcji, a także zasady, procedury ochrony sygnalistów. Na stronach internetowych podmiotów publicznych powinna znajdować się aplikacja zapewniająca ochronę danych osobowych sygnalisty, umożliwiającą zgłaszanie przypadków podejrzenia wystąpienia korupcji lub oszustw odpowiednim jednostkom organizacyjnym. Jednocześnie należy przeprowadzić szkolenie pracowników po to, aby wyeliminować przypadki, gdy zgłaszanie „rzekomych” przypadków korupcji, oszustw będzie podejmowane wyłącznie po to, aby rozprawiać się z kierownikami nieakceptowanymi przez podwładnych. Podmioty publiczne, w tym spółki Skarbu Państwa oraz spółki komunalne w zakresie przeciwdziałania występowaniu patologii organizacyjnych, w tym korupcji i oszustw powinny stanowić wzór postępowania dla innych podmiotów gospodarczych i domagać się takiego samego postępowania w przypadku podmiotów z nimi współpracujących. Zauważyć należy, że taki wymóg zawiera również PN-ISO-37001.

8.2. Określanie ryzyka wystąpienia korupcji

Detekcja zjawisk korupcji i oszustw wymaga zorganizowania, ale także pewnej elastyczności. Schemat postępowania przedstawiono na rysunku 12. Tak, jak w każdym zorganizowanym działaniu zgodnie z założeniami K. Adamieckiego należy ustalić cel i przedmiot analizy (m.in. na podstawie skarg, wniosków) a następnie przeanalizować działalność badanej organizacji biorąc pod uwagę, jak podano wcześniej, otoczenie w jakim funkcjonuje, a także uwzględniając, iż każda organizacja jest systemem, który składa się z powiązanych ze sobą elementów technicznych i społecznych i zawiera w sobie określone podsystemy, do których można zaliczyć⁵⁵⁰:

- podsystem celów i wartości. Organizacja publiczna oddziałuje na otoczenie i wobec swoich składników,
- podsystem psychospołeczny, tj. motywacja, wartości, postawy, kultura uczestników organizacji, relacje,
- podsystem struktury, tj. zasady podziału zadań, uprawnień, informacji, odpowiedzialności w organizacji,
- podsystem zarządzania, który obejmuje mechanizmy koordynacji, mechanizmy podejmowania decyzji,
- podsystem techniczny, tj. stosowany w organizacji know-how, maszyny, urządzenia, budynki.

Na przykład analiza podsystemu struktury pozwala na ustalenie, czy istnieją, a jeśli tak to, jakie i dlaczego rozbieżności pomiędzy formalną i rzeczywistą strukturą organizacyjną w organizacji publicznej⁵⁵¹. Formalna struktura organizacyjna określona w regulaminach, schematach organizacyjnych stanowi o podziale władzy i odpowiedzialności. Na podstawie obserwacji, wywiadów niestandardyzowanych i nieustrukturalizowanych z pracownikami spółki, analizy artefaktów należy ustalić rzeczywisty układ stosunków panujących w organizacji publicznej. W efekcie mapowania procesów, analizy powiązań i zależności można wysnuć szereg wniosków nie tylko dotyczących zakresu znajomości i respektowania oficjalnej dokumentacji organizacyjnej przez pracowników, ale także (istotnych dla badania występowania korupcji i oszustw) stosunków międzyludzkich: sytuacji konfliktowych, powiązań kumoter-skich, nepotyzmu⁵⁵².

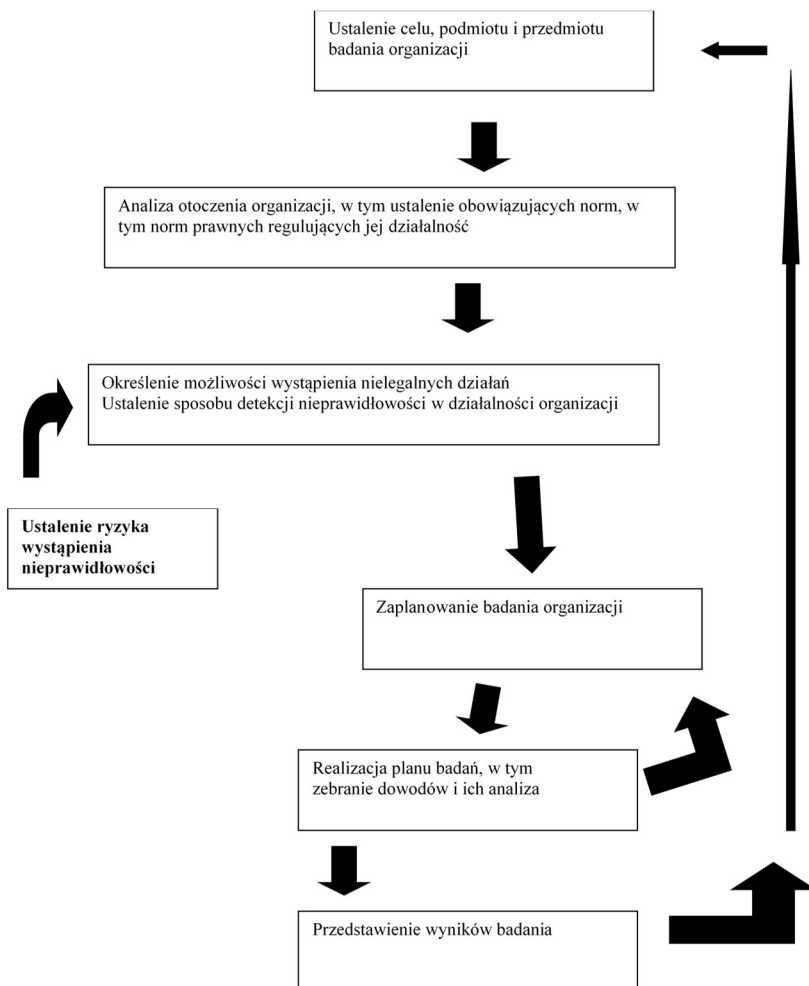
W ramach analizy podsystemu psychospołecznego należy zwrócić uwagę na kulturę organizacyjną, pojmowaną jako zbiór norm i wartości, które stymulują

⁵⁵⁰ M. Bielski (1992), *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 86; A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, (red.) (2001), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 30.

⁵⁵¹ W tym podrozdziale wykorzystano opracowanie: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s.

⁵⁵² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 87.

i regulują zachowanie członków organizacji, istotne dla realizacji określonego celu. Należy pamiętać, iż wyróżnia się normy i wartości deklarowane (na przykład kodeks etyczny, regulamin), jak też normy i wartości przestrzegane, które nie muszą być zbieżne z tymi pierwszymi. Kultura organizacyjna uzależniona jest od wielu czynników podmiotowo zdeterminowanych, zewnętrznych i wewnętrznych. Mają na nią wpływ kultura danego kraju, normy i wartości ludzi tworzących organizację, osobowość kierownictwa spółki, forma własności, stosowane technologie, zakres działania organizacji, wiek, historia i wielkość organizacji⁵⁵³.



Rys. 12 Schemat detekcji korupcji w organizacjach publicznych

⁵⁵³ Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie, op. cit.*, s. 167-174.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 91.

Działalność spółek Skarbu Państwa oraz spółek komunalnych czy pozostałych organizacji publicznych można rozpatrywać jako ciąg wolicjonalnych często niepowtarzalnych złożonych przedsięwzięć o określonym czasie ich realizacji, wymagających zaangażowania limitowanych zasobów. Definicja ta autorstwa Z. Dobrowolskiego nawiązująca do pojęcia projektu B.J. Madaussa⁵⁵⁴ pozwala na wykorzystanie do diagnozy potencjalnych nieprawidłowości w działalności podmiotów publicznych klasycznej analizy środowiska projektowego.

Celami takiej analizy są: 1) identyfikacja otoczenia organizacji i wpływu jej składowych na podmiot publiczny; 2) określenie konsekwencji oddziaływań otoczenia na przedsięwzięcia podmiotu publicznego; 3) ustalenie skuteczności podejmowanych działań mających na celu ograniczenie negatywnych wpływów otoczenia lub działań wzmacniających pozytywne oddziaływanie otoczenia na podmiot publiczny; 4) określenie sposobu dokumentowania wyników tych analiz mając na uwadze, że dobrze przeprowadzona analiza, ale źle udokumentowana może nie przynieść zakładanego, pożądanego z perspektywy podmiotu publicznego skutku. Analiza tzw. środowiska przedsięwzięć podmiotu publicznego może być dokonana przy wykorzystaniu znanej techniki analizy strategicznej SWOT, w której wyróżnia się silne i słabe strony czynników wewnętrznych przedsięwzięć oraz szans i zagrożeń dla realizacji przedsięwzięć wynikających z oddziaływania czynników zewnętrznych⁵⁵⁵.

W trakcie diagnozy antykorupcyjnej można wykorzystać tzw. analizę interesariuszy organizacji publicznej przyjmując z R.E. Freemanem, że zarządzanie przedsięwzięciami organizacji publicznej jest wypadkową poglądów, celów, interesów różnych interesariuszy⁵⁵⁶, a podmiot publiczny podejmując racjonalne decyzje powinien taką analizę przeprowadzić w celu maksymalizacji sukcesu planowanych przedsięwzięć. Analiza pozwala bowiem na ustalenie rzeczywistego układu sił związanego z realizacją określonych przedsięwzięć, sporządzenie ich charakterystyki oraz oceny z punktu widzenia powodzenia przedsięwzięcia.

Taka analiza z punktu widzenia analizy organizacji może być pomocna w ustaleniu osób, które przekroczyły swoje uprawnienia lub nie dopełniły obowiązków. Przykładowy formularz analizy interesariuszy organizacji publicznej przedstawiono poniżej.

⁵⁵⁴ B.J. Madauss (2000), *Handbuch Projektmanagement*, Stuttgart: Schäffer- Poeschel Verlag.

⁵⁵⁵ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych, op. cit.*, s. 1-195.

⁵⁵⁶ R. E. Freeman (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.

Tabela 14. *Analiza interesariuszy organizacji publicznej*

Faza	Etapy	Wynik analizy	
Faza analizy zadania publicznego	Identyfikacja interesariuszy		
	Sporządzenie ich charakterystyki		
	Ocena interesariuszy		
Faza planowania zadania publicznego	Przewidywanie zachowania interesariuszy		
	Planowanie działań w stosunku do interesariuszy		
Faza realizacji zadania publicznego	Współdziałanie z interesariuszami organizacji		
Data:	Sporządził:	Uwagi:	
Data: ⁵⁵⁷	Zatwierdził:		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Trocki, B. Grucza (2009), *Zarządzanie interesariuszami projektu* [w:] M. Trocki, E. Sońta-Drączkowska (red.), *Strategiczne zarządzanie projektami*, Warszawa: Bizarre, s. 371.

Analiza rozpoczyna się od określenia interesariuszy zewnętrznych oraz wewnętrznych. Wśród zewnętrznych można wyróżnić pozaorganizacyjnych, a zatem wchodzących w skład zewnętrznego środowiska projektowego oraz wewnątrzorganizacyjnych, a zatem podmioty, które bezpośrednio nie realizują projektu spółki, czy innej organizacji publicznej, ale reprezentują tę organizację. Interesariusze wewnątrzorganizacyjni to osoby, które są bezpośrednio zaangażowani w wykonanie projektu (Trocki (red.) 2012, 34-35). Przykłady interesariuszy projektów spółek publicznych i ich interesów przedstawiono poniżej.

⁵⁵⁷ M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012, s. 34-35.

Tabela 15. *Interesariusze organizacji publicznych i ich interesy*

Grupa interesariuszy	Interesariusze	Przykłady interesów
Interesariusze zewnętrzni pozaorganizacyjni		
Regulatorzy	Administracja publiczna	Respektowanie prawa, realizacja celów publicznych, ochrona środowiska naturalnego.
	Rządząca partia polityczna	Zgodność przebiegu i rezultatów projektów z oczekiwaniami elektoratu. Kreowanie pozytywnego wizerunku i umacnianie pożądanych preferencji wyborczych
	Instytucje UE	Przestrzeganie prawa unijnego oraz prawidłowa realizacja polityk UE
	Pozostałe instytucje międzynarodowe	Realizacja norm, celów, zasad współpracy międzynarodowej
	Stowarzyszenia branżowe	Przestrzeganie branżowych regulacji, zatrudnianie certyfikowanych specjalistów
	Media	Przekazywanie informacji opinii publicznej, wzmacnianie swojej pozycji na rynku mediów
Odbiorcy	Zlecniodawcy	Zgodność realizacji projektu z założeniami
	Użytkownicy końcowi	Wysoka jakość, użyteczność, terminowość
	Instytucje odbioru	Korzystne warunki odbioru, zgodność wykonania z założeniami
	Usługodawcy	Korzystne warunki zleceń
	Społeczności lokalne	Realizacja lokalnych interesów
	Organizacje społeczne	Zgodność z celami organizacji społecznych
Dostawcy	Sponsorzy	Wykorzystanie środków finansowych zgodnie z założeniami
	Banki i instytucje finansowe	Pewna i terminowa spłata zobowiązań
	Ubezpieczyciele	Ograniczenie poziomu ryzyka ubezpieczeniowego
	Dostawcy materiałów,	Korzystne ceny, warunki dostaw

	podwykonawcy	i pewne, terminowe płatności
	Doradcy, w tym prawni	Stabilne wymagania, realistyczne terminy, korzystne ceny i płatności, pozytywny wpływ na kreowanie wizerunku
Konkurenci	Konkurenci bezpośredni	Uzyskanie przewagi konkurencyjnej
	Konkurenci pośredni	Zmiana popytu w kierunku innych produktów
Interesariusze zewnętrzni wewnątrzorganizacyjni		
	Organy nadzorcze	Osiąganie celów strategicznych, wzrost wartości spółki, poprawa wizerunku i kontynuacja działalności nadzorczej
	Zarząd spółki	Sprawną realizacją zadań, umocnienie własnej pozycji, prestiż zawodowy, zwiększenie wynagrodzenia
	Kierownicy liniowi	Minimalizacja ryzyk, dodatkowe wynagrodzenie, możliwość awansu
	Kierownicy funkcjonalni	Sprawnie powiązanie realizacji projektu z innymi zadaniami, dodatkowe wynagrodzenie, możliwość awansu
	Pracownicy	Realizacja zadań bez zakłóceń, dodatkowe wynagrodzenie, możliwość awansu
	Eksperti	Jasne sformułowanie celów i zadań, precyzyjny podział uprawnień i odpowiedzialności, satysfakcjonujące wynagrodzenie, kreowanie wizerunku
	Reprezentacje pracownicze	Akceptacja realizowanych zadań przez pracowników, możliwość powiększenia strefy wpływów
Interesariusze wewnętrzni		
	Komitet sterujący	Realizacja projektu zgodnie z założeniami
	Kierownictwo projektu	Sprawną realizacją projektu, dodatkowe wynagrodzenie
	Zespoły wykonawcze	Realistyczne terminy, sprawna

		organizacja, godziwe wynagrodzenie
	Zespoły obsługi	Precyzyjny podział zadań, godziwe wynagrodzenie
	Konsultanci	Stabilne wymagania, realistyczne terminy, korzystne wynagrodzenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Trocki, B. Grucza (2009), *Zarządzanie interesariuszami projektu* [w:] M. Trocki, E. Sońta-Drączkowska (red.), *Strategiczne zarządzanie projektami*, Warszawa: Bizarre, s. 374-375.

Pojęcie interesariuszy zawiera w sobie kategorie:

- klientów, w tym detalicznych, którzy mogą generować niewielkie ryzyko korupcji swoimi działaniami lub przeciwnie bardzo duże, gdy zamierzają nabyć usługi lub towary o bardzo dużej wartości, ale w zamian z uzyskanie łapówek (gdy nabywca reprezentuje właściciela – klienta i wymusza łapówkę w zamian za wybór jednego spośród wielu dostawców),
- dostawców, którzy mogą swoimi działaniami generować niskie, średnie, ale także wysokie ryzyko korupcji,
- agenci lub pośrednicy, którzy w imieniu organizacji współdziałają z klientami organizacji lub funkcjonariuszami publicznymi, są narażeni na średnie lub wysokie ryzyko korupcji, szczególnie, gdy są opłacani na zasadzie prowizji lub płatności za pozytywny wynik swoich przedsięwzięć⁵⁵⁸.

Twórcy prezentowanej w dalszej części tego opracowania normy PN-ISO-37001 – „systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Wymagania i wytyczne stosowania” trafnie wskazali na potrzebę ustalenia charakteru i częstości interakcji z krajowymi lub zagranicznymi funkcjonariuszami publicznymi. Tego typu interakcje mogą generować ryzyko korupcji, zwłaszcza, gdy dotyczą wydania koncesji⁵⁵⁹. Identyfikacja interesariuszy przedsięwzięć realizowanych lub planowanych do realizacji przez organizacje publiczne stanowi warunek sine qua non do sporządzenia ich charakterystyki, a zatem ustalenia danych kontaktowych, opisu ich silnych i słabych stron, interesów, zidentyfikowania wpływu projektów publicznych na te interesy, określenia podstaw i faktycznych możliwości egzekwowania przez interesariuszy ich interesów. Taka analiza pozwala na ustalenie tzw. siły oddziaływania interesariuszy, tj. dysponowania przez nich środkami pozwalającymi na wymuszenie działań korzystnych z ich punktu widzenia. To z kolei pozwala na określenie czy interesy interesariuszy są zbieżne z interesami podmiotu publicznego, czy też mogą negatywnie (a jeśli tak, to jak) oddziaływać na interes publiczny. Siła oddziaływania

⁵⁵⁸ PN-ISO 37001, Systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Wymagania i wytyczne stosowania, s. 32.

⁵⁵⁹ Tamże.

interesariuszy powinna być skonfrontowana z ich zaangażowaniem, tj. zakresem i intensywnością działań podejmowanych przez nich w celu zaspokojenia swoich interesów. Taka analiza pozwala na ustalenie znaczenia interesariuszy dla organizacji publicznej. Wiedza o powyższym jest istotna z punktu widzenia poznania motywów jakimi kierowały się określone podmioty realizujące zadania⁵⁶⁰. Przykładową klasyfikację interesariuszy według ich znaczenia dla organizacji publicznej przedstawiono poniżej.

Tabela 16. *Klasyfikacja znaczenia interesariuszy dla organizacji publicznej*

		Stopień zaangażowania	
		Mały	Duży
Siła oddziaływania	Duża	Interesariusze potencjalnie aktywni. Na przykład, Rada Nadzorcza, banki, ubezpieczyciele	Interesariusze kluczowi. Na przykład, zlecniodawcy, użytkownicy, Zarząd spółki
	Mała	Interesariusze marginalni. Na przykład, społeczność lokalna	Interesariusze afektywni Na przykład, organizacje społeczne, media.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Trocki (red.), *Nowoczesne, op. cit.*, 38

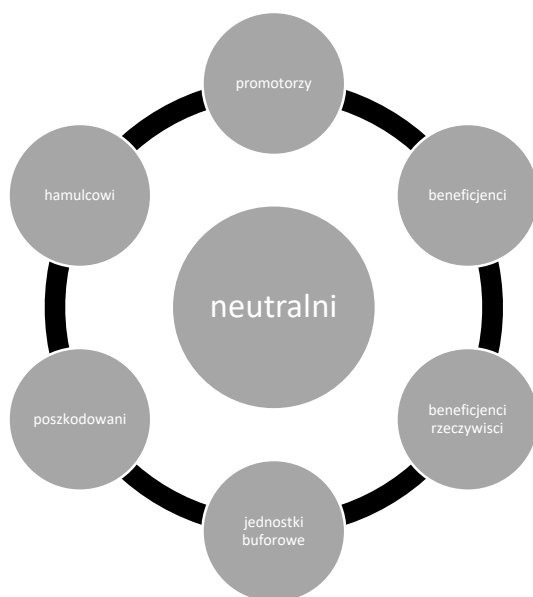
Powyższy podział ma oczywiście charakter poglądowy. Społeczność lokalna w prezentowanym powyżej przykładzie jest zaliczona do interesariuszy marginalnych a zatem takich, którzy są słabo zainteresowani projektem i mają niewielkie możliwości wpływania na jego przebieg. Jednakże w zależności od rodzaju projektu taka społeczność przy wykorzystaniu dodatkowych źródeł oddziaływania na przykład ruchów ekologicznych może stać się interesariuszem aktywnym, a przy wykorzystaniu mediów także znacząco oddziałującym na przebieg przedsięwzięcia. Trudno także przyjąć bez zastrzeżeń pogląd, że media stanowią grupę interesariuszy afektywnych, a zatem nie mających odpowiedniej siły oddziaływania. Przekazywanie informacji o skutkach (prawdziwych lub rzekomych) oddziaływania projektu na środowisko naturalne może wpłynąć na przebieg projektu, co zresztą miało miejsce w Polsce w przeszłości⁵⁶¹.

Rozwiązaniem z punktu widzenia skutecznej diagnozy nieprawidłowości jest

⁵⁶⁰ M. Trocki (red.) (2012), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Warszawa: PWE, s. 37-39.

⁵⁶¹ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s. 46-81.

klasyfikacja interesariuszy ze względu na dominujący kierunek oddziaływania interesariusza na projekt publiczny oraz rodzaj oddziaływania, który może być, jak wskazuje M. Trocki pozytywny lub negatywny⁵⁶², a w ocenie autorów tej monografii także neutralny.



Rys. 13 *Typologia interesariuszy organizacji publicznej ze względu na dominujący kierunek ich oddziaływania*

Źródło: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s. 46-81.

Przyjęcie ww. determinant typologii interesariuszy pozwala na wyróżnienie przy modyfikacji typologii M. Trockiego następujących interesariuszy: 1) beneficjentów, a zatem tych, którzy czerpią lub będą czerpać korzyści z realizacji projektu, w tym beneficjentów rzeczywistych. W trakcie badań należy ustalić, czy te korzyści są należne, czy też nienależne, czy nie wystąpił konflikt interesów. Oczywiście należy ustalić beneficjentów rzeczywistych ukrywających się za innymi beneficjentami. Ustalić przyczyny takiego zachowania; 2) promotorów, a zatem osób, które niekoniecznie ze względów finansowych popierają realizację projektu. Wśród promotorów można wyróżnić osoby ideowo zaangażowane w realizację projektu oraz osoby, które wprowadzicie na etapie tworzenia lub realizacji projektu nie czerpią osobistych korzyści, ale w przyszłości mogą lub członkowie ich rodzin, znajomi czerpać korzyści z funkcjonowania określonego przedsięwzięcia zrealizowanego przez podmiot

⁵⁶² M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami, op. cit.*, s. 39.

publiczny; 3) poszkodowanych, a zatem osób na których interesy realizacja projektu wpływa negatywnie. Osoby te mogą podejmować działania, które będą utrudniały realizację projektu publicznego; 4) hamulcowych, tj. osób, które ze względów ideowych albo braku wiedzy, umiejętności są nastawione negatywnie do projektu publicznego; 5) neutralnych, a zatem osób nie popierających przedsięwzięć organizacji publicznej, ale także nie będących negatywnie nastawionych do tych przedsięwzięć⁵⁶³.

Z punktu widzenia zjawiska korupcji, oszustw podatkowych, prania pieniędzy, powyższą typologię można rozbudować uwzględniając oprócz beneficjentów rzeczywistych również tzw. jednostki buforowe, a zatem podmioty, których zadaniem jest na przykład wystawianie faktur VAT za przyjęte (jedynie rachunkowo) towary i odsprzedaż do beneficjenta, który za pośrednictwem różnych firm i rachunków bankowych wprowadza do obrotu środki pieniężne uzyskane z przestępczej działalności. Dodać należy, że jednostkami buforowymi mogą być interesariusze indywidualni jak i instytucjonalni⁵⁶⁴.

Na podstawie takiej analizy interesariuszy można ustalić zakres wzajemnych powiązań i oddziaływań pomiędzy interesariuszami oraz sposób ich wpływania na organizację publiczną. Takie mapowanie stanowi pomoc w ustaleniu strategii badawczej. W zależności od wyników takiej analizy można przyjąć strategię współpracy z interesariuszami albo informowania lub minimalizowania kontaktów, w sytuacji, gdy mogliby oni zakłócić przebieg diagnozy organizacji publicznej⁵⁶⁵.

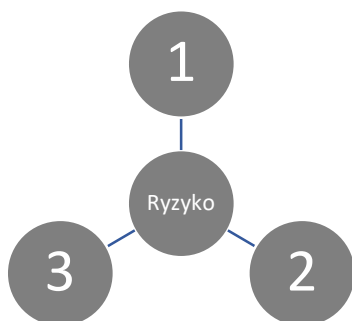
Badający zjawisko korupcji powinien zatem uzyskać wiedzę o otoczeniu badanej organizacji, funkcjonowaniu jej podsystemów, gdyż ułatwi mu to przygotowanie strategii przeciwdziałania korupcji w organizacji, a w ramach detekcji ustalenie taktyki pozyskiwania informacji od kierownictwa i jej pracowników.

Zapoznanie się z podsystemami organizacji, a także otoczeniem w jakim ona funkcjonuje jest pomocne przy ustaleniu ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, które rzutuje na dalszy sposób badania organizacji. W celu ustalenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu badanej organizacji można zastosować następujący schemat postępowania.

⁵⁶³ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

⁵⁶⁴ European Commission (2017), *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document. Amended proposal for a Council Regulation. Amending Regulation (EU) No 904/2010 as regards measures to strengthen administrative cooperation in the field of value added tax. 9.10. Annex 10: Technical fiche on concrete examples of VAT fraud*, dostępne na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0428> [dostęp: 25.08.2018].

⁵⁶⁵ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.



Objaśnienia:

- 1- określenie czy organizacja jest podatna na nieprawidłowości,
- 2- określenie symptomów nieprawidłowości,
- 3- określenie, jak kierownictwo organizacji przeciwdziała występowaniu nieprawidłowości.

Rys. 14 *Ustalenie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w działalności organizacji publicznej*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 92

Zarządzanie ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, w korupcji powinno przebiegać zgodnie z polityką zarządzania ryzykiem w spółce lub w grupie kapitałowej albo innej organizacji publicznej z uwzględnieniem poniższych rekomendacji:

- należy regularnie oceniać ryzyko wystąpienia korupcji,
- należy dokładnie poznać swoich partnerów biznesowych,
- należy analizować wewnętrzne zagrożenia, w tym przy wykorzystaniu sygnalistów.

W ramach detekcji korupcji w działalności organizacji publicznych albo wykorzystujących ich majątek można ustalić poziom ryzyka wystąpienia korupcji lub oszustwa w sposób następujący.

Tabela 17. *Ustalenie poziomu ryzyka oszustwa lub korupcji w organizacji publicznej*

Wyszczególnienie pytań	Odpowiedź	Ryzyko wystąpienia oszustwa lub korupcji
czy organizacja publiczna lub podmiot wykorzystujący majątek publiczny jest podatny na oszustwo lub korupcję?	Tak	Duże
	Nie	Niewielkie

czy występują symptomy oszustwa lub korupcji w działalności organizacji publicznej albo podmiotu wykorzystującego majątek publiczny?	Tak	Duże
	Nie	Niewielkie
czy kierownictwo i pracownicy organizacji publicznej albo podmiotu wykorzystującego majątek publiczny skutecznie przeciwdziałają oszustwu lub korupcji?	Nie	Duże
	Tak	Niewielkie

3 x ryzyko częściowo niewielkie	Ryzyko małe
2 x ryzyko częściowe niewielkie	Ryzyko średnie
3 x ryzyko częściowe duże	Ryzyko duże

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 92-114.

W celu ustalenia stopnia podatności organizacji publicznej lub podmiotów wykorzystujących majątek publiczny na oszustwo lub korupcję należy uzyskać odpowiedzi na pytania badawcze wyszczególnione poniżej.

Tabela 18. *Określenie stopnia podatności na oszustwo lub korupcję organizacji publicznej lub podmiotów wykorzystujących majątek publiczny*

Wyszczególnienie pytań	Odpowiedź	Stopień podatności na oszustwo, korupcję
czy podmioty wykorzystujące majątek publiczny mogą czerpać korzyści z nieprawidłowego funkcjonowania organizacji publicznej?	Nie	Niewielki
	Tak	Duży
czy w przypadku, gdy nastąpiło delegowanie uprawnień, przekazanie zadań zapewniono należyty nadzór nad	Tak	Niewielki

sposobem wykonania zadań?	Nie	Duży
---------------------------	-----	------

2 x ryzyko częściowo niewielkie	Podatność mała
1 x ryzyko częściowe duże	Podatność średnia
2 x ryzyko częściowe duże	Podatność duża

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114.

Na podstawie wyników trzyletnich wywiadów grupy kilkuset osób w skład której wchodził pracownicy sektora prywatnego i publicznego ustalono zależność pomiędzy kosztem korupcji lub oszustwa a korzyścią z nich wynikającą. Im większy był koszt (określany poprzez pryzmat skuteczności wykrycia nielegalnej działalności oraz sankcji za naruszenie norm) w odniesieniu do spodziewanych korzyści z nielegalnej działalności, tym mniejsza pokusa do popełnienia czynów nielegalnych. Im niższe były koszty korupcji, oszustwa w relacji do spodziewanych korzyści z tytułu popełnienia czynów korupcyjnych, dokonania oszustwa tym więcej osób deklaroowało, iż byłoby skłonnych do nielegalnej działalności⁵⁶⁶. Oczywiście badania wymagają kontynuacji i objęcia nimi szerszej grupy respondentów. Niemniej jednak analizując, czy w organizacji publicznej zaistniały zjawiska korupcji lub oszustwa należy ową zależność wziąć pod uwagę.

W ramach diagnozy podatności organizacji publicznej oraz pracowników na zjawiska korupcji i oszustwa, celowym wydaje się zwrócenie uwagi, że funkcjonowanie organizacji publicznej zależy od wielu czynników, z których jednym jest struktura organizacyjna, którą można zdefiniować jako ogół określonych zależności funkcjonalnych i hierarchicznych między składnikami systemu, zgrupowanych w jednostki organizacyjne⁵⁶⁷. W trakcie badań należy zwrócić uwagę na ewentualne rozbieżności, jakie występują pomiędzy założeniami struktury organizacyjnej a rzeczywistym jej funkcjonowaniem. Różnice te najczęściej są spowodowane błędami popełnionymi w procesie formalizacji struktury albo przeobrażeniami dokonującymi się w samej instytucji, najczęściej pod wpływem zmian w otoczeniu. Graficznym odzwierciedleniem struktury organizacyjnej jest schemat organizacyjny tzw. organigram. Należy porównać tą strukturę z faktycznie obowiązującą tj. tzw. socjogramem. Z porównania tych dwóch struktur można pozyskać informację o⁵⁶⁸:

- zakresie respektowania formalnej struktury organizacyjnej,

⁵⁶⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114.

⁵⁶⁷ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel (1992), *Kierowanie*, Warszawa: PWE, s. 208.

⁵⁶⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114; Z. Mikołajczyk (1998), *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

- rzeczywistym przywództwie,
- nieformalnych powiązaniach, w tym o ewentualnym występowaniu zjawiska nepotyzmu lub kumoterstwa.

W trakcie badań należy zwrócić uwagę na prawidłowość budowy stanowisk pracy, która wymaga zgodności trzech elementów⁵⁶⁹:

- zadań, dla których stanowisko pracy zostało utworzone oraz wynikających z nich obowiązków zajmującego je pracownika,
- uprawnień służących wykonywaniu zadań oraz potrzebnego wyposażenia,
- zakresu odpowiedzialności pracowników.

W trakcie badań należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia⁵⁷⁰:

Tabela 19. *Analiza antykorupcyjna struktury organizacyjnej*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
czy odstąpiono od ustalenia pisemnego zakresu obowiązków dla poszczególnych pracowników? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	1,5	Brak pisemnych zakresów obowiązków umożliwia rozmycie odpowiedzialności, czyni organizację nieprzejrystą. Należy ustalić, dlaczego tak. Wyjaśnienia kierownictwa w tej sprawie należy skonfrontować z wyjaśnieniami pracowników i ustalić rozbieżności w wyjaśnieniach sprawy stanowiące podstawę do dalszych badań audytowych.
czy te same obowiązki, zadania (w całości lub w części) są przypisane kilku komórkom organizacyjnym? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	1,0	Taka sytuacja może powodować możliwość wystąpienia sporu kompetencyjnego lub rozmycia odpowiedzialności. Jaki jest powód takiego podziału zadań? W przypadku wystąpienia sytuacji opisanej w pytaniu należy sprawdzić

⁵⁶⁹ W. Kieżun (1998), *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Wydanie II, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 282.

⁵⁷⁰ Z. Dobrowolski, *Korupcja*, op. cit., s. 92-114; Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa.

		korespondencję, w tym mailową i ustalić, czy nie następowało tzw. „przerzucanie” zadań pomiędzy ostatecznym terminem załatwienia sprawy. Zintensyfikowanie takiej korespondencji przed ostatecznym terminem realizacji zadania może wskazywać na: 1) brak odpowiednich kwalifikacji pracowników; 2) pracownicy mogli mieć świadomość, że sprawa, którą mają załatwić jest wątpliwa pod względem prawnym lub niezgodna z zasadą gospodarności. Analiza w tym zakresie powinna stanowić podstawę do dalszych badań audytowych.
czy sprawa jest załatwiana przez jednego pracownika, choć według schematu organizacyjnego i zakresów czynności powinna być załatwiona przez kilka osób? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	2,0	Dlaczego przyjęto takie rozwiązanie? Taka sytuacja może wskazywać na umyślne przekroczenie uprawnień lub wynikające z nieznajomości schematu organizacyjnego i podziału zadań w organizacji publicznej
czy wystąpiła sytuacja załatwiania spraw przez osoby nieupoważnione lub do tego nieuprawnione, w tym nie posiadające odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	2,0	Taka sytuacja może wskazywać na umyślne przekroczenie uprawnień lub wynikające z nieznajomości schematu organizacyjnego i podziału zadań w organizacji publicznej
czy zaistniały przypadki wykonywania przez pracowników zadań	2,0	Jeśli system kontroli wewnętrznej ujawnił takie

powodujących konflikt interesów? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów		przypadki to dlaczego nie podjęto stosownych działań wyjaśniających, dyscyplinarnych? Dlaczego system kontroli wewnętrznej nie ujawnił tych przypadków? Sytuacja opisana w pytaniu może wynikać ze słabości systemu kontroli wewnętrznej lub szereg słabości systemu zgodności lub umyślnego zaniechania działań wyjaśniających
czy zaistniały przypadki załatwienia sprawy przez określonego pracownika, choć według przyjętych rozwiązań organizacyjnych sprawa wymagała rozstrzygnięć organów kolegialnych? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	0,75	Jaka była przyczyna takich praktyk? Taka sytuacja może wskazywać na umyślne przekroczenie uprawnień lub wynikające z nieznamości schematu organizacyjnego i podziału zadań w organizacji publicznej
czy zaistniały przypadki, że sprawy, które powinny być załatwione przez określone osoby, były poddawane rozstrzygnięciu przez organy kolegialne? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	0,75	Należy ustalić przyczynę takich praktyk. Jedną z nich może być słabość merytoryczna decydenta, który chce, aby ewentualna odpowiedzialność za decyzje, których rozstrzygnięcia nie jest pewien rozkładała się na pozostałe osoby.
Łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

W zestawieniu powyżej przypisano wagi poszczególnym zjawiskom. Zauważyć należy m.in., iż nieokreślenie pisemnych zakresów obowiązków lub sformułowanie ich w sposób ogólnikowy może mieć na celu nie tylko narzucanie pracownikom dodatkowych zadań, ale także spowodowanie sytuacji, w której w razie ujawnienia przestępczego proceduru będzie można zrzucić odpowiedzialność na pracownika.

Większą wagę należy również przypisać sytuacjom, w których naruszona jest „zasada wielu oczu” (wskazywana jako kluczowa przez INTOSAI w wytycznych GUID 5270) i w których może wystąpić konflikt interesów.

Tabela 20. *Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy struktury organizacyjnej*

Suma punktów do 2,75	Podatność mała
Suma punktów od 2,75 do 5,75	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 5,75	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

W procesie podejmowania decyzji oprócz ostatecznego decydenta współuczestniczy na różnym etapie i w różnym stopniu szereg podmiotów. W konsekwencji wkład ostatecznego decydenta w proces podejmowania decyzji może okazać się niewielki. Wśród podmiotów współuczestniczących w podejmowaniu decyzji istotną rolę odgrywają te, które na podstawie analizy informacji wyciągają wnioski i przekazują je dalej, nie przekazując już danych, z których te wnioski wynikają. Wnioski te, w dalszym procesie podejmowania decyzji, mogą być przyjęte lub odrzucone. Rzadko i tylko wyrywkowo można sprawdzić informacje na podstawie, których sformułowano wspomniane wyżej wnioski. Ilość, jak i umiejscowienie tych podmiotów (tzw. punktów przetwarzania informacji) oddziałuje na podział wpływów w organizacji. Jeśli zatem końcowy decydent, a zatem podmiot, który formalnie podjął decyzję, chce zachować dominującą pozycję w organizacji musi zapewnić rzetelne działanie punktów przetwarzania informacji⁵⁷¹.

Każda decyzja powinna być racjonalna, gdyż stanowi to warunek *sine qua non* pozostałych walorów sprawności. W praktyce, podjęcie racjonalnej decyzji jest obarczone ryzykiem wynikającym z: wielości podmiotów uczestniczących w gromadzeniu i przekazywaniu informacji, możliwości realizacji własnych celów przez ww. podmioty, które nie muszą być zbieżne z celami ostatecznego decydenta lub organizacji, utrudnionej lub niemożliwej weryfikacji informacji, nie możliwości dokładnego przewidzenia przyszłych warunków, które mogą odbiegać od warunków, jakie miały miejsce z chwilą podjęcia decyzji kierowniczej. Wybór nie musi dotyczyć realizacji jednego celu, ale wielu celów, co skłania decydenta do podjęcia decyzji będącej kompromisem. Uwzględniając, iż decyzja może być rezultatem stopniowego dostosowania się uczestników procesu decyzyjnego do zmieniających się warunków,

⁵⁷¹ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114; L. Habuda (red.) (2000), *Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław: Wydawnictwo UWr, s. 11-41, 77-94. H. A. Simon (1982), *Podejmowanie decyzji kierowniczych*, Warszawa: Nowe nurty, s. 373.

w procesie tym można wyróżnić kilka faz, przy czym stopień dekompozycji procesu decyzyjnego zależy od stopnia złożoności problemu, który należy rozwiązać. Wśród faz należy wymienić: fazę inicjowania decyzji, a zatem wprowadzenia założeń do programu, fazę formułowania treści decyzji, a zatem przedstawiania propozycji rozwiązań, fazę wprowadzania w życie rozwiązań i fazę oceny podjętej decyzji⁵⁷².

W pierwszej fazie dochodzi do strukturyzacji problemu, innymi słowy wyboru jednego spośród wielu problemów, który powinien zostać rozwiązany. W tym procesie uczestniczą różne podmioty. Inicjatywa wskazania decydentowi na problem może pochodzić od podmiotów wewnętrznych, jak też podmiotów zewnętrznych, na przykład organizacji społecznych, mediów, grup interesu. W drugiej fazie procesu decyzyjnego, tj. na etapie przedstawienia propozycji rozwiązania problemu zachodzi konieczność wyboru podmiotów biorących udział w przygotowaniu propozycji rozwiązania problemu, jak też wyboru jednego spośród wielu wariantów rozwiązania problemu. Relacje pomiędzy podmiotami biorącymi udział w procesie decyzyjnym mogą posiadać charakter konsensualny, co oznacza, iż poprzez negocjacje z różnymi podmiotami dochodzi do podjęcia decyzji lub charakter niekonsensualny, a zatem taki, gdzie decydent narzuca rozstrzygnięcia innym podmiotom. W kolejnej fazie procesu decyzyjnego, tj. wprowadzenia decyzji w życie uczestniczą przede wszystkim wykonawcy, a nie decydenci. Rozmiary przedsiębiorstwa, wielość i złożoność zadań publicznych, a także koszty pełnej kontroli procesu implementacji powodują, że decydenci są zmuszeni przyznać wykonawcom decyzji pewien ustalony zakres uprawnień dyskrejonalnych. To z kolei rodzi niebezpieczeństwo tzw. „administracyjnego dryfowania”, a zatem innego od zamierzonego wykonania określonej decyzji. Odnotować także należy, że również i w tej fazie procesu decyzyjnego grupy interesu mogą odgrywać istotną rolę. Mogą one wpływać na wykonawców decyzji. W końcowej fazie procesu decyzyjnego dochodzi do oceny podjętej decyzji i efektów jej implementacji. Decydent powinien posiadać aktualną i rzetelną wiedzę o zamierzonych i niezamierzonych skutkach swoich decyzji. Wiedza taka jest istotna, gdyż istnieje możliwość modyfikacji decyzji lub niepodejmowania określonych działań w przyszłości. Na tym etapie istnieje możliwość wpływania grup interesu na proces tworzenia i przesyłania informacji. Mogą być na przykład wyolbrzymiane sporadyczne w istocie błędy towarzyszące implementacji decyzji, a pomijane pozytywne efekty podjętych działań⁵⁷³.

Decyzje racjonalne indywidualnie powinny być racjonalne z punktu widzenia całej organizacji. Ów postulat, choć trafny, wydaje się być trudny do realizacji. Istnieje zależność pomiędzy partykularyzmem podejmowania decyzji a strukturą decydenta. Im struktura organizacyjna jest bardziej rozbudowana, tym więcej jest punktów przetwarzania informacji i tym większy jest zakres możliwych

⁵⁷² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114; L. Habuda (red.), *Proces decyzyjny w administracji publicznej*, op. cit., s. 11-41, 77-94.

⁵⁷³ Tamże; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

oddziaływać różnych osób na proces podejmowania decyzji (Ibidem). W ramach analiz należy analizować treść korespondencji pomiędzy pracownikami skupionymi w punktach przetwarzania informacji. Pozwoli to nie tylko na ujawnienie relacji, ale przede wszystkim ewentualnych nieprawidłowości wynikających z umyślnego działania lub wynikającego z niewiedzy. Pracownicy przekazują czasami informacje w taki sposób, że sami ujawniają nieprawidłowości w swoim postępowaniu⁵⁷⁴.

Kierunek, w jakim zmierza przedsiębiorstwo czy organizacja publiczna, rodzaj zadań, jakie realizuje stanowią wypadkową działania wielu zmiennych społeczno-politycznych i ekonomiczno-technicznych. Na decyzje kierownika wpływają oczekiwania o charakterze dyspozycyjnym formułowane przez decydentów, uwarunkowania prawne, ekonomiczne, społeczne, polityczne, media, organizacje społeczne. Również kultura organizacyjna może wpływać na działalność instytucji. W powyższych rozważaniach należy dodać jeszcze jedną zmienną – osobowość kierowników, ich reakcję na pobudzanie zmiennymi. A zatem kierunek działania przedsiębiorstwa lub organizacji publicznej będący następstwem podejmowanych decyzji przez kierownictwo należy rozpatrywać, jako wynik optymalizacji zachowań kierowniczych przy danym układzie zmiennych⁵⁷⁵ Uwzględniając powyższe i zwracając uwagę na podmioty uczestniczące w procesie podejmowania decyzji należy ustalić⁵⁷⁶:

Tabela 21. *Analiza antykorupcyjna procesu decyzyjnego*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
Czy prawidłowo wyciągnięto wnioski z analizy informacji w procesie podejmowania decyzji? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	1,0	Badający powinni zatem ustalić kto przygotował projekt decyzji, jakimi informacjami dysponował, kto weryfikował informacje. Jakie rozwiązania przyjęto, aby zapewnić weryfikację danych z wykorzystaniem triangulacji danych i metod.
Czy na etapie przekazywania wniosków decydentowi wnioski te zostały zmienione niezgodnie ze stanem faktycznym?	1,0	A jeśli tak, to przez kogo i dlaczego?

⁵⁷⁴ Tamże

⁵⁷⁵ W. Kieżun, *Sprawne, op. cit.*, s. 161-165; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 92-114; Z. Dobrowolski, *Organizacja i zarządzanie, op. cit.*, s. 164-165.

⁵⁷⁶ Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 92-114.

Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów		
Czy ktoś weryfikuje prawidłowość przetwarzania informacji w procesie decyzyjnym? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	1,5	Jakie są wymagania w tym zakresie. Czy są przestrzegane, a jeśli nie to dlaczego?
Czy odstąpiono od obowiązującego trybu uzgodnienia ostatecznej decyzji? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	1,5	jeśli tak to dlaczego odstąpiono od obowiązującego trybu uzgodnienia ostatecznej decyzji? W ramach tego pytania należy także poszukiwać odpowiedzi na następujące pytanie: czy, a jeśli tak to, dlaczego odstąpiono od obowiązującego trybu zasięgania opinii, ekspertyz przed podjęciem decyzji?
czy zaistniała sytuacja, w której podjęcie decyzji nastąpiło wbrew opiniom przedstawionym na etapie załatwiania sprawy? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	1,0	Jeśli tak to, dlaczego?
czy załatwienie sprawy odbywało się w czasie i w miejscu do tego przewidzianym? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	0,75	Trudno uznać za prawidłowe załatwianie spraw w restauracji zamiast urzędu
czy rozstrzygnięcia decyzji są podejmowane na zasadzie uznaniowości? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	1,25	jeśli tak to czy procedura podejmowania decyzji jest zrozumiała i posiada jednokowe dla wszystkich zainteresowanych kryteria, według, których rozstrzygnięto sprawę?

czy kryteria podjęcia decyzji są znane wszystkim zainteresowanym? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	0,5	czy istnieje możliwość zapoznania się z nimi, czy też jedynie wybrane podmioty mają możliwość zapoznania się z tymi kryteriami? Jeśli tak to dlaczego?
czy sprawę załatwiono według sprawdzalnych kryteriów? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	0,75	Jeśli sprawę załatwiono według subiektywnego uznania osoby podejmującej decyzję należy ustalić przyczyny i skutki takiej decyzji oraz podjąć próbę ustalenia rzeczywistych beneficjentów takiej decyzji. Czy można ustalić i zweryfikować motywy rozstrzygnięcia sprawy w taki a nie w inny sposób, w sytuacji, gdy sprawę załatwiono według subiektywnego uznania decydenta?
czy osoby, których decyzja dotyczy zostały poinformowane o sposobie załatwienia sprawy? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	0,75	Czy decydent przedstawił zainteresowanemu powody podjęcia takiej a nie innej decyzji? Konstatacja ta dotyczy także decyzji o rozwiązaniu kontraktów menedżerskich. Osoby, które są niewygodne z uwagi na przykład na swoją rzetelność mogą być usuwane przez nierzetelny Zarząd spółki bez podania przyczyn.
łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie pozyskanych w trakcie badań informacji należy odpowiedzieć na ww. pytania i ustalić poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, co determinuje zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy badań.

Tabela 22. *Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy procesu decyzyjnego*

Suma punktów do 2,75	Podatność mała
Suma punktów od 2,75 do 5,75	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 5,75	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

Nierówne traktowanie podmiotów przez organizacje publiczne stanowi bardzo poważny symptom możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Oczywiście owe nierówne traktowanie może także wynikać z przyczyn o wiele bardziej prozaicznych, jak osobista niechęć decydenta do jednego z oferentów. W celu ustalenia czy strony postępowania prowadzonego przez organizacje publiczne są równo traktowane należy ustalić m.in.⁵⁷⁷:

Tabela 23. *Analiza antykorupcyjna sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
czy wymagania stawiane ubiegającym się o załatwienie takich samych spraw są takie same? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	3	Jeśli nie to, dlaczego i jakie były skutki odmiennego traktowania podmiotów przez organizację publiczną?
czy kolejność załatwienia sprawy przebiega zgodnie z obowiązującymi procedurami? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	2	jaka jest kolejność załatwiania spraw? Czy nie występują przypadki nieuzasadnionego przyspieszania jednych spraw, załatwiania ich poza kolejnością lub opóźnienia w załatwieniu pozostałych? Z jakich względów załatwiono sprawy poza kolejnością? Z jakich względów opóźniono załatwienie spraw? Warto pamiętać, iż opóźnienie załatwienia sprawy może mieć na celu utrudnienie prowadzenia działalności przez podmiot lub

⁵⁷⁷ Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114.

		nawet wyeliminowanie go z udziału w określonych przedsięwzięciach.
czy zaistniały przypadki odmiennego załatwiania identycznych spraw? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	3	Jeśli tak to, dlaczego? Jakie były tego skutki, w tym dla decydenta lub jego najbliższych, znajomych?
czy procedura podejmowania decyzji posiada jednakowe dla wszystkich zainteresowanych kryteria według, których rozstrzygnięto sprawę? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	2	czy kryteria podjęcia decyzji są znane wszystkim zainteresowanym, czy istnieje możliwość zapoznania się z nimi? Jeśli nie to, dlaczego?
łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie pozyskanych w trakcie badań informacji należy odpowiedzieć na ww. pytania i ustalić poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, co determinuje zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy badań.

Tabela 24. Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami

Suma punktów do 2,0	Podatność mała
Suma punktów od 2,0 do 5,0	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 5,0	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

We współczesnym procesie decyzyjnym wykorzystuje się narzędzia informatyczne. Wraz z rozwojem informatyzacji, w tym coraz szerszym wykorzystywaniem Internetu należy się liczyć z próbami kradzieży lub umyślnej modyfikacji danych. Mając na uwadze powyższe, należy poszukiwać odpowiedzi m.in. następujące pytania⁵⁷⁸:

- czy wprowadzono rozwiązania służące zabezpieczeniu danych znajdujących

⁵⁷⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114.

się w systemie informatycznym przed kradzieżą, modyfikacją lub zniszczeniem? Jaka jest efektywność tych rozwiązań?

- w jaki sposób chroniony jest dostęp do hasła umożliwiającego przelew środków pieniężnych oraz dostęp do objętych tajemnicą informacji?
- czy przelewy środków pieniężnych są dokonywane przez uprawnione osoby? (należy sprawdzić datę dokonania przelewu i porównać z listą obecności pracowników. Można na przykład sprawdzić przelewy dokonywane przez główną księgową z listą jej obecności w pracy),
- czy wprowadzono rozwiązania służące elektronicznemu rejestrowaniu ważnych dla organizacji dokumentów, a także pozwalających na monitorowanie obiegu dokumentów? Czy rozwiązania te są przestrzegane? Czy wystąpiły przypadki zagubienia oryginałów ważnych dokumentów? Taka sytuacja może świadczyć o: 1) chaosie organizacyjnym w organizacji; 2) celowym działaniu na szkodę organizacji lub określonych osób ją reprezentujących,
- czy zmiana oprogramowania poprzedzona jest odpowiednim szkoleniem, zapobiegającym chaosowi i przeciwdziałającym modyfikacji informacji? Należy sprawdzić dokumenty ze szkoleń, uzyskać informacje w drodze wywiadów z pracownikami na temat przebiegu szkoleń, wykorzystania treści szkolenia w codziennej pracy. Weryfikacja w takim zakresie może służyć także identyfikacji fikcyjnych szkoleń i nielegalnego przejęcia środków finansowych organizacji publicznej.

Słabość systemu kontroli wewnętrznej wyrażająca się w organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek audytu i kontroli wewnętrznej, oraz w ich głównie doraźnym, a nie planowym działaniu może sprzyjać zjawisku korupcji i oszustwa. W trakcie badań należy ustalić⁵⁷⁹:

Tabela 25. *Analiza antykorupcyjna systemu kontroli wewnętrznej organizacji*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
czy organizacja posiada komórkę kontroli wewnętrznej? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	1,5	Pytanie to można sformułować również w odniesieniu do komórki audytu wewnętrznego.
Czy kontrolerzy wewnętrzni podlegają kierownikowi średniego szczebla, którego działalność mają kontrolować?	0,5	Jeśli taka sytuacja występuje, to jak wpływa to na rzetelność wykonywania zadań przez kontrolerów

⁵⁷⁹ Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114.

Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów		wewnętrznych? Czy wprowadzono mechanizmy ułatwiające im rzetelne wykonywanie obowiązków pomimo organizacyjnego podporządkowania? W ramach analiz należy przetestować prawidłowość funkcjonowania takich mechanizmów. Rodzaj testów i ich zakres zależy od rodzaju audytowanej organizacji, przedmiotu audytu, doświadczenia audytorów.
czy istnieje powiązanie pomiędzy kontrolerem wewnętrznym a jego przełożonym rzutujące na bezstronność postępowania kontrolnego? (na przykład wynikające z nepotyzmu czy kumoterstwa). Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	1,5	W celu ustalenia, czy taka sytuacja miała lub ma miejsce należy przeprowadzić wywiady i obserwacje pozwalające na określenie zbieżności socjogramu z organigramem, a także używać informacji o relacjach pracowników poza zakładem pracy.
czy możliwości komórki kontroli wewnętrznej, w tym potencjał kadrowy jest w odpowiedni w stosunku do rozmiarów działalności organizacji? Tak – 0 punktów Nie – 1 punkt	1,5	Należy ustalić, jaki jest zakres spraw, które powinny być objęte kontrolą (skarg, wniosków, liczby projektów realizowanych przez organizację wielkości wydatków/kosztów, itp.) a liczbą faktycznie przeprowadzonych kontroli. Badania w tym zakresie należy uzupełnić wywiadami przeprowadzonymi z kontrolerami wewnętrznymi. Nie da się wykluczyć, iż kontrolerzy ci mogą być uwikłani w relacje ograniczające ich rzetelność. Na ogół, jak wynika

		z obserwacji autora tej publikacji, kontrolerzy wewnętrzni rzetelnie udzielają informacji o wszelkich utrudnieniach ich pracy.
czy działalność kontrolna ma charakter wyłącznie planowy? Innymi słowy nie prowadzi się kontroli doraźnych? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	0,5	Brak doraźnych kontroli powinien niepokoić. W turbulentnym i niepoddającym się predykcji otoczeniu nie da się zaplanować z prawie rocznym wyprzedzeniem kontroli wszystkich istotnych aspektów funkcjonowania organizacji. Zasadne jest zatem przypuszczenie, że zespół kontroli wewnętrznej opierający swoją działalność jedynie na planowanych kontrolach omiśnie istotne fragmenty funkcjonowania organizacji. Dodatkowo w ramach analizy planów kontroli należy ustalić, jakie były powody ujęcia w planach kontroli określonych obszarów działalności organizacji? Jak to uzasadniano? Czy w planach kontroli celowo nie ominięto określonych obszarów działania? Zaznaczyć należy, że udowodnienie celowości określonego działania lub zaniechania jest możliwe w drodze wyjaśnień lub (jeśli audytorzy śledczy mają takie uprawnienia) w następstwie zeznań świadków
czy przedmiotem kontroli wewnętrznej, w ramach sprawdzenia	0,5	Badanie takich spraw wydaje się na pozór

prawidłowości procesu decyzyjnego, jest badanie rozstrzygniętych spraw, zwłaszcza spraw załatwionych pozytywnie dla strony? Tak – 0 punktów Nie – 1 punkt		pozbawione sensu. Należy jednak pamiętać, że załatwienie spraw pozytywnie dla stron nie musi oznaczać, że sprawy te załatwiono rzetelnie i zgodnie z interesem organizacji publicznej.
czy kontroli wewnętrznej są wykorzystywane przez naczelne kierownictwo, kierownictwo średniego szczebla? Tak – 0 punktów Nie – 1 punkt	4,0	Jeśli nie są wykorzystywane to dlaczego?
Łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

Badając zagadnienie kontroli wewnętrznej należy pamiętać, że system kontroli wewnętrznej to przyjęte w jednostce procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy dające racjonalną pewność, że cele jednostki zostaną osiągnięte⁵⁸⁰. W takim ujęciu systemu kontroli wewnętrznej brak zainteresowania kierownictwa wynikami takich kontroli może świadczyć m.in. o: 1) uznaniu przez kierownictwo, że zespół kontrolerów wewnętrznych jest niekompetentny. Utrzymywanie takiego zespołu pomimo ww. przeświadczenia może wskazywać na przypadki kumoterstwa lub nepotyzmu; 2) niekompetencji naczelnego kierownictwa; 3) chęci ukrycia przestępczego procederu.

Na podstawie pozyskanych w trakcie badań informacji należy odpowiedzieć na ww. pytania i ustalić poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, co determinuje zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy badań.

Tabela 26. *Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami*

Suma punktów do 2,5	Podatność mała
Suma punktów od 2,5 do 5,5	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 5,5	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

⁵⁸⁰ NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005), *Głosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, s. 38.

Analizując zagadnienie prawidłowości dokumentowania działalności i sprawozdawczości należy ustalić m.in.⁵⁸¹:

Tabela 27. *Analiza antykorupcyjna sposobu dokumentowania działań i sporządzania sprawozdawczości*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
czy w organizacji określono pisemnie zasady dokumentowania działań, obiegu dokumentów oraz zasady sporządzania sprawozdawczości? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	1,0	W jaki sposób zorganizowano system kontroli przestrzegania tych zasad? Jaka jest skuteczność tego systemu? Jakie działania podjęto w celu wyeliminowania możliwości podrabiania lub przerabiania dokumentów? Jakie działania podjęto w celu wyeliminowania przypadków zagubienia dokumentów?
czy wszystkie istotne czynności, podejmowane w ramach określonej działalności są dokumentowane? Tak – 0 punktów Nie – 1 punkt	2,0	Kto i w jakim zakresie weryfikuje wytworzone dokumenty?
Czy w organizacji przestrzega się zasad weryfikowania poprawności sporządzenia dokumentów? Tak – 0 punktów Nie - 1 punkt	2,0	Jak przebiega weryfikacja dokumentów w celu ustalenia ich rzetelności?
Czy w organizacji przestrzega się zasad przechowywania i zabezpieczania dokumentacji przed nieupoważnionym dostępem? Tak – 0 punktów Nie - 1 punkt	2,0	Jakie rozwiązania przyjęto w przypadku zastępstw pracowników? Czy pracownicy zastępujących innych mają prawo dostępu do informacji niejawnych?
czy dokumentacja jest kompletna?	1,0	Kompletność należy ustalić

⁵⁸¹ Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 92-114.

Tak – 0 punktów Nie – 1 punkt		według zasad określonych w organizacji oraz na podstawie przepisów prawa. Na przykład kompletność sprawy według kodeksu postępowania administracyjnego.
czy tłumaczenia dokumentów obcojęzycznych są sprawdzane? Tak – 0 punktów Nie - 1 punkt	1,0	W jaki sposób?
czy w przypadku zmian organizacyjnych przekazywanie dokumentów, towarów, wyrobów, odbywa się zgodnie z odpowiednimi regulacjami? Tak – 0 punktów Nie - 1 punkt	1,0	Jeśli nie to dlaczego i kto jest beneficjentem nieprawidłowego działania?
łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

Tabela 28. Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami

Suma punktów do 3	Podatność mała
Suma punktów od 3 do 5	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 5	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

Zapobieganiu występowania zjawisk korupcji i oszustwa w spółkach służy sprawny system nadzoru. W spółkach tych należy przeanalizować działalność rad nadzorczych. W oparciu m.in. o regulaminy rad nadzorczych, protokoły z ich posiedzeń należy ustalić⁵⁸²:

⁵⁸² Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114.

Tabela 29. *Analiza antykorupcyjna sposobu działania rad nadzorczych*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
czy członkowie rad nadzorczych zostali powołani w sposób określony przepisami prawa? Tak – 0 punkt Nie - 1 punktów	3,0	
czy w regulaminie rady nadzorczej spółki określono uprawnienia rady w zakresie nadzoru nad działalnością zarządu spółki? Tak – 0 punktów Nie – 1 punkt	2,0	
czy rada nadzorcza przeprowadzała kontrole doraźne przedsiębiorstwa spółki? Tak – 0 punktów Nie - 1 punkt	2,0	W jaki sposób pozyskiwano dane?
czy w ramach czynności kontrolnych rady nadzorczej ograniczono się jedynie do zapoznania się z wynikami przeprowadzonego przez biegłego rewidenta badania sprawozdania finansowego spółki? Tak – 1 punktów Nie - 0 punkt	3,0	Jeśli tak to dlaczego nie podejmowano próby przeprowadzania kontroli doraźnych? Wyniki przeprowadzonych przez biegłych rewidentów badań sprawozdań finansowych spółek są cennym źródłem informacji. Zapoznanie się z tymi wynikami nie zwalnia członków rady nadzorczej od powinności samodzielnego przeanalizowania określonych zagadnień.
łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

Tabela 30. *Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami*

Suma punktów do 2	Podatność mała
Suma punktów od 2 do 6	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 6	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

Badanie problematyki nierówności w dostępie do informacji jako determinanty zagrożenia korupcją i oszustwami organizacji publicznej należy prowadzić w dwóch obszarach. Po pierwsze tworzenia wewnętrznych regulacji i możliwości zawłaszczania regulacji przez grupy interesu, po drugie przeprowadzania przetargów. W celu określenia, czy nie występują możliwości dokonywania oszustw, a także mechanizmy korupcjogenne wynikające z nierównego dostępu do informacji należałoby m.in. ustalić⁵⁸³:

Tabela 31. *Analiza antykorupcyjna sposobu zorganizowania dostępu do informacji*

Pytanie badawcze	Waga	Komentarz
czy podmioty zainteresowane określonymi regulacjami brały udział w ich przygotowaniu? Tak – 1 punkt Nie - 0 punktów	2,0	Pomocna w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie może być prezentowana wcześniej analiza interesariuszy organizacji. Nie zawsze udział podmiotów w przygotowaniu regulacji musi być utożsamiany z zawłaszczaniem regulacji. Niemniej jednak sam udział takich podmiotów generuje ryzyko wystąpienia korupcji w tworzeniu regulacji.
czy w działalności organizacji publicznej miała miejsce praktyka selektywnego udostępniania informacji, wydawania wytycznych, zapewniających korzyści wybranym	4,0	Aby uzyskać odpowiedź na to pytanie należy ustalić cele przyświecające wydaniu wytycznych oraz docelową grupę nimi objętą.

⁵⁸³ Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa; Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, op. cit.*, s. 92-114.

podmiotom? Tak – 1 punkt Nie – 0 punktów		Następnie należy porównać tę grupę z podmiotami, które uzyskały informacje. W ramach analiz może zaistnieć potrzeba uzyskania informacji od podmiotów nieaudytowanych.
czy organizacja informuje o swojej działalności terminowo i rzetelnie? Tak – 0 punktów Nie - 1 punkt	4,0	Pytanie tak sformułowane dotyczy zarówno informacji finansowych jak i pozafinansowych (vide dalsza część tego opracowania)
łącznie	10,0	

Źródło: opracowanie własne

Tabela 32. Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu zorganizowania dostępu do informacji

Suma punktów do 2	Podatność mała
Suma punktów od 2 do 6	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 6	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

Najwyższa Izba Kontroli wśród mechanizmów korupcjogennych wymienia brak rozwiązań antykorupcyjnych. W celu zbadania i oceny, czy w organizacji publicznej są podejmowane działania przeciwdziałające zjawisku korupcji należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia⁵⁸⁴:

- jaki jest poziom wiedzy kierownictwa i pracowników badanej organizacji o mechanizmach korupcjogennych?
- w jaki sposób przeciwdziała się wykonywaniu przez kierowników lub pracowników organizacji publicznej zadań kolidujących z pełnionymi przez nich funkcjami? Jakie konsekwencje są podejmowane wobec osób, które dopuściły się konfliktu interesów?
- jaki jest proces weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym osób zobowiązanych do złożenia takich oświadczeń?

⁵⁸⁴ Tamże

Symptomy korupcji

Ujawnione przypadki nielegalnych działań, a w szczególności korupcji i oszustw uzmysławiają, iż poprzedzone były występowaniem symptomów. Ich znajomość, definiowanych jako zdarzenia, okoliczności towarzyszące ujawnionym przypadkom oszustw lub korupcji, ułatwia prowadzenie badań, bowiem audytor śledczy bazuje na doświadczeniach swoich poprzedników. Analizując symptomy należy pamiętać, iż sam fakt ich wystąpienia nie oznacza, iż za każdym razem wystąpiły zjawiska korupcji lub oszustwa. Jest to wskazówka, że danej działalności należy się bacznie przyjrzeć. Technika „symptomów” stanowi pomoc w estymacji ryzyka wystąpienia nieprawidłowości nie tylko we wstępnej fazie badania, ale może być wykorzystywana także w kolejnym etapie badania. Jest stosowana nie tylko przez firmy audytorskie, ale także najwyższe organy kontroli państwowej. Do symptomów występowania zjawisk korupcji lub oszustwa, można zaliczyć w szczególności⁵⁸⁵

Tabela 33. *Kwestionariusz badania symptomów oszustwa lub korupcji w działalności organizacji publicznych*

Rodzaj symptomu	Waga	Czy symptom występuje	
		Tak	Nie
Przypadki niestarannie prowadzonej, niekompletnej dokumentacji (<i>nieład sprzyja zatajaniu nieprawidłowości</i>)	0,1		
Występowanie niecodziennych transakcji finansowych lub operacji o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania podmiotu (<i>na przykład znaczna liczba zakupów inwestycyjnych i remontowych u jednego podmiotu gospodarczego bez uzasadnienia albo podejmowanie kluczowych decyzji w nocy w pośpiechu</i>)	0,2		
Występowanie niecodziennych czynności (<i>Należy sprawdzić, czy zapis w umowie nie jest fikcyjny, na przykład prace pielęgnacyjne zieleni w grudniu lub montaż złożonych urządzeń w dzień Bożego</i>	0,1		

⁵⁸⁵ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114; A. Apostolo, J.M. Hassell, S. A. Webber (2001), *Fraud Risk Factors: Rating by Forensic Experts*, "CPA Journal"; M. Kutera, A. Hołda, S.T. Surdykowska (2006), *Oszustwa księgowe. Teoria i praktyka*, Warszawa: Cdil Difin.

<i>Narodzenia)</i>			
Brak lub ujawniona słabość kontroli wewnętrznej, a szerzej zarządczej	0,6		
Przedkładanie ofert dwóch różnych podmiotów w tej samej kopercie z tym samym adresem	0,2		
Występowanie tych samych błędów gramatycznych, ortograficznych, interpunkcyjnych w ofertach różnych podmiotów	0,2		
Rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot kilka dni przed podjęciem działalności ze spółką publiczną	0,1		
Brak zgodności numeracji dowodów księgowych z datami ich wystawienia	0,2		
Znaczna liczba kopii faktur i innych dokumentów, korekty dokumentów księgowych <i>(faktury mogą być kopiowane z różnych przyczyn, często prozaicznych, ale mogą być również kopiowane celem zmiany kwot opisanych na fakturach)</i>	0,1		
Ogólnikowe opisy faktur uniemożliwiające ustalenie efektów zrealizowanych robót lub usług <i>Na przykład opis na fakturze „za wykonanie prac remontowych”</i>	0,2		
Te same numery rachunków bankowych na fakturach wystawionych przez różne podmioty gospodarcze	0,3		
Występowanie faktur z nieaktualnym adresem przedsiębiorcy	0,1		
Nadmierna liczba faktur w relacji do zakresu wykonanych robót, usług	0,1		
Krótki, na przykład kilkudniowy okres realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego lub remontowego wymagającego według posiadanej wiedzy znacznych nakładów pracy	0,1		
Brak protokołów odbioru robót lub niezgodność dat w protokołach odbioru	0,3		

robót z datami określonymi na fakturach <i>Na przykład daty wystawienia faktur i zapłaty środków pieniężnych są wcześniejsze niż daty odbioru robót</i>			
Naruszenie przyjętych zasad dokumentowania dokonywanych zakupów towarów lub usług	0,1		
Znaczna ilość wyjazdów służbowych osób przy wykorzystaniu samochodów prywatnych. Może to wskazywać na rozliczanie fikcyjnych podróży służbowych	0,2		
Oznaczenie niektórych stron dokumentów lub brak oznaczenia stron w sytuacji, gdy podobne dokumenty były oznaczane w jednolity sposób	0,1		
Inny charakter pisma lub druku na części dokumentu	0,1		
Nadmierna liczba zatrudnionych w relacji do wyników działalności <i>(może wskazywać na zjawisko tzw. „martwych dusz”, czyli fikcyjnego zatrudnienia na liście płac, zawyżania kosztów robocizny)</i>	0,2		
Zgodność wyników z prognozami spółki <i>(może wskazywać na podretuszowanie wyników lub prognoz)</i>	0,1		
Częste korygowanie deklaracji podatkowych spółki	0,1		
Błędne klasyfikowanie dowodów księgowych	0,1		
Podejmowanie decyzji nieadekwatnych do zaistniałych okoliczności <i>(na przykład, redukcja inspektorów nadzoru w sytuacji zwiększenia zakresu robót budowlanych), skracanie czasu informowania zainteresowanych podmiotów)</i>	0,6		
Obawa przed utratą pracy (dotyczy pracowników, kierowników) <i>Taka obawa może katalizować chęć działania we własnym interesie a nie w interesie pracodawcy</i>	0,3		

Życie ponad stan (dotyczy pracowników, kierowników) <i>Regularne wydatkowanie środków finansowych w kwotach przekraczających wysokość otrzymywanego wynagrodzenia może świadczyć o tym, że osoby dokonujące takich wydatków uzyskują środki finansowe w sposób nielegalny</i>	2,2		
Problemy życiowe, alkoholowe lub uzależnienie do hazardu (dotyczy, pracowników, kierowników)	1,5		
Kosztowne hobby (dotyczy, pracowników, kierowników) <i>Wymaga czasami nie tylko zakupu drogiego wyposażenia. Udział w imprezach może kreować tzw. brudne wspólnoty, a zatem sekretne porozumienia sprzyjające kumoterstwu</i>	0,7		
Bliskie kontakty osobiste kierowników lub pracowników spółki z potencjalnymi klientami, kooperantami, partnerami, podmiotami rywalizującymi o te same zasoby	0,4		
Brak kompetentnego personelu	0,4		
Łącznie	10,0		

Źródło: opracowanie własne na podstawie⁵⁸⁶

Tabela 34. Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy symptomów

Suma punktów do 2,5	Podatność mała
Suma punktów od 2,6 do 5	Podatność średnia
Suma punktów powyżej 5,1	Podatność duża

Źródło: opracowanie własne

Prezentowany powyżej katalog symptomów powinien być uzupełniany w trakcie kolejnych audytów działalności organizacji. Symptomy mogą wystąpić oddzielnie lub łącznie. Nadanie wag poszczególnym symptomom jest wynikiem informacji uzyskanych na podstawie wywiadów niestandardizowanych i nieustrukturalizowanych. Oczywiście wagi te są wstępne. Aby określić wagi w sposób definitywny

⁵⁸⁶ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, op. cit., s. 92-114; A. Apostolo, J.M. Hassell, S. A. Webber, *Fraud Risk Factors*, op. cit.; M. Kutera, A. Hołda, S.T. Surdykowska, *Oszustwa księgowe*, op. cit.

i powiązać wagi określonych zjawisk z korupcją należałoby badać wyłącznie ujawnione przypadki korupcji, co jest utrudnione z uwagi choćby na fakt, że sprawy te są w posiadaniu organów ścigania⁵⁸⁷.

W przypadku podmiotów zagranicznych kilkanaście lat temu podjęto próbę ustalenia wag czynników mogących wskazywać na wystąpienie oszustw w przedsiębiorstwie. Eksperti z największych światowych firm audytorskich przyjęli m.in., że katalizatorem oszustw jest sytuacja, w której bardzo wysokie wynagrodzenie kierownictwa spółki uzależnione jest od prowadzenie agresywnej polityki rachunkowości, innymi słowy prowadzenia jej w taki sposób, aby nieustannie kreować pozytywny wizerunek spółki. Wśród pozostałych sytuacji wymieniono także znaczną rotację na stanowiskach kierowniczych oraz m.in. nieprawidłowe stosunki pomiędzy kierownictwem spółki a sekcją audytu, przypadki naruszenia przepisów prawa przez kierownictwo w przeszłości (na przykład w innych spółkach). Tzw. charakterystyce kierownictwa i jej wpływowi na środowisko kontroli przyznano wagę wynoszącą łącznie aż 0,585, przy wadze ogółem wynoszącej 1,000. Spośród pozostałych czynników – katalizatorów oszustwa i ich wag należy wymienić na przykład wysoką konkurencję w branży (waga 0,046), albo wpływ wymagań rachunkowości na stabilność finansową i zyskowność spółki (waga 0,027). Ponadto m.in.: możliwość wystąpienia silnych negatywnych konsekwencji złych warunków finansowych (waga 0,028), znaczne, niespotykane wcześniej transakcje w szczególności pod koniec roku obrotowego (waga 0,019), znaczące naciski na pozyskanie kapitału (waga 0,016), trudności w ustanowieniu właściwej kontroli wewnętrznej (waga 0,012)⁵⁸⁸.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁸⁹ określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, jak też środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Pomimo prawnych zabezpieczeń, nie można wykluczyć zaistnienia nieuczciwych praktyk w procesie udzielenia zamówienia publicznego. Motywy i techniki naruszania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych są różne. Ponadto sprawca nie musi stosować oszukańczych praktyk w trakcie ubiegania się o udzielenie zamówienia, lecz później po zawarciu umowy na etapie jej realizacji. Na przykład, w trakcie realizacji umowy może dojść m.in. do kradzieży, zastosowania substytutów, zawyżania kosztów realizacji zadania, przyspieszonego fakturowania. Wśród symptomów nieprawidłowości, które mogą wskazywać za zagrożenia zjawiskami korupcji lub oszustwa procesu udzielenia zamówienia publicznego, oprócz uniwersalnych, a zatem odnoszących się nie tylko do procesu udzielania zamówień publicznych, takich jak m.in. niereagowanie na otrzymywane skargi, lekceważenie sprawozdawczości, dowolność postępowania, czy niski poziom etyczny

⁵⁸⁷ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

⁵⁸⁸ A. Apostolo, J.M. Hassell, S. A. Webber, *Fraud Risk Factors*, op. cit., s. 49-52; M. Kutera, A. Hołda, S.T. Surdykowska, *Oszustwa księgowo*, op. cit., s. 155-156.

⁵⁸⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

pracowników należy wymienić⁵⁹⁰.

Tabela 35. *Symptomy nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych*

Etap udzielenia zamówienia	Opis symptomu
Symptomy nieprawidłowości na etapie zapotrzebowania towarów, usług, robót	
	utrzymywanie określonego poziomu zapasów, co może stanowić próbę uzasadnienia zakupów dokonywanych u określonych podmiotów,
	zdefiniowanie potrzeb spółki w taki sposób, że mogą być zrealizowane wyłącznie przez określone podmioty,
	podjęcie decyzji o nabyciu określonych produktów, usług lub badań, które nie są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania spółki,
	wykazywanie produktów nadających się do użytku jako zbędnych przy jednoczesnym zakupie takich samych produktów.
Symptomy nieprawidłowości na etapie przygotowania zamówienia, w tym specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ)	
	opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w taki sposób, że warunki może spełnić tylko określony podmiot,
	selektywne udostępnienie informacji wykonawcom,
	opracowanie SIWZ przy współudziale pracowników przyszłego wykonawcy lub podwykonawcy,
	opracowanie SIWZ w taki sposób, aby zaistniała możliwość udzielenia w przyszłości zamówień na tzw. roboty konieczne, których

⁵⁹⁰ CBA (2010), *Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa, s. 1-38.

	nie można było przewidzieć wcześniej,
	podział zamówienia na kilka mniejszych wartościowo zamówień w celu uniknięcia zastosowania określonego trybu udzielenia zamówienia,
	ustalenie kryteriów udzielenia zamówienia w sposób ogólnikowy, utrudniający rzetelne porównanie ofert,
	przyjęcie innych warunków udzielenia zamówienia od zastosowanych wcześniej (dotyczy sytuacji, gdy poprzednio udzielono zamówienia na te same usługi, roboty, towary),
	nierzetelne uzasadnienie wyboru trybu udzielenia zamówienia,
	skrócenie czasu składania ofert, w efekcie czego podmiot, który wcześniej otrzymał informacje może lepiej przygotować ofertę,
	skierowanie zapytania o cenę do mniej niż pięciu wykonawców,
	pomoc w przygotowaniu oferty udzielona przez pracownika zamawiającego.
Symptomy nieprawidłowości na etapie wyboru ofert	
	wykonywanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez osoby, które podlegają wyłączeniu z tego postępowania,
	wykonywanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez osoby nie wyznaczone przez kierownika zamawiającego,
	bliskie kontakty (towarzyskie) pomiędzy członkami komisji przetargowej a oferentem,
	nabycie udziałów, akcji wykonawcy przez rodzinę członka komisji przetargowej,
	udział rodziny członka komisji przetargowej w imprezach sponsorowanych przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia (szkolenia),
	zainteresowanie członka komisji przetargowej lub osób z jego rodziny zatrudnieniem u wykonawcy,
	sugerowanie wykonawcy, że wykorzystania

	określonych ekspertów, specjalistów, może wpłynąć na decyzję o udzieleniu mu zamówienia,
	zaakceptowanie oferty, która wpłynęła po terminie,
	zaakceptowanie braku wpłaty wadium lub wpłaty po terminie,
	zmiana treści oferty (oferta może zawierać przekreśloną cenę wraz z parafą i wpisana nową ceną. Może to świadczyć o zmianie treści oferty po otwarciu ofert innych podmiotów,
	wycofanie się jednego lub kilku wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia (taki proceder może świadczyć o zmowie oferentów),
	podanie nieprawdziwych informacji w ofercie, na przykład wyznaczenie osoby na kierownika budowy bez zgody tej osoby,
	przedkładanie ofert, które zawierają nieuzasadnione wysokie ceny. <i>Na przykład lokalny przedsiębiorca posiadający możliwość zakupu betonu z lokalnej betoniarńi podaje w ofercie dwukrotnie wyższą cenę transportu tego betonu, niż usługobiorca, który beton musi dowieźć z miejscowości odległej o kilkadziesiąt lub kilkaset kilometrów. Taka sytuacja może wskazywać na zмовę oferentów i podział rynku usług. Może także świadczyć o złożeniu oferty tylko po to, aby „wyprać” pieniądze poprzez wpłatę a następnie wypłatę wadium.</i>
	oferty różnych wykonawców, poza ceną, są takie same, w tym zawierają te same błędy ortograficzne, stylistyczne, interpunkcyjne lub oferty złożone przez różne podmioty gospodarcze mają pewne elementy wspólne: na przykład numer rachunku bankowego, numer telefonu, identyczne podpisy,
	nakłanianie członków komisji przetargowej przez pracowników lub byłych pracowników

	zamawiającego do wyboru określonego wykonawcy,
	udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie przedłożył najkorzystniejszej oferty, w tym nieuwzględnienie oferty z najniższą ceną, gdy cena stanowiła jedyne kryterium wyboru wykonawcy,
	udzielenie zamówienia wykonawcy, po tym jak okazało się, że przedłożył nierzetelne informacje na temat swojej działalności,
	poinformowanie określonych podmiotów o wyniku postępowania o udzielenie zamówienia zanim postępowanie to zostało rozstrzygnięte. Warto odnotować, iż manipulowanie informacją na tym etapie postępowania może mieć istotne znaczenie. Na przykład może wpłynąć na wartość akcji,
	niewywiązanie się zamawiającego z obowiązku poinformowania o udzieleniu zamówienia publicznego,
	wybór oferty, która zakłada wykonanie zamówienia w inny sposób, niż zakładała to SIWZ,
	nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia,
	nieaktualne adresy wykonawców,
	nie określenie mimo takiej możliwości szczegółowych cech zamawianych usług, co uniemożliwia wybór najkorzystniejszej oferty w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego,
	przekazanie zaproszeń do składania ofert wstępnych w różnych terminach,
	ustalanie wynagrodzenia ryczałtowego bez uwzględnienia rzeczywistych, niższych kosztów zakupu materiałów niezbędnych do wykonania usługi.
Symptomy nieprawidłowości na etapie realizacji i rozliczenia zamówienia	
	ogólnikowe zlecenie zadań. Ogólnikowe

	zapisy na fakturach, na przykład „usługa remontowa”, bez określenia, gdzie i w jakim zakresie usługa ta była zrealizowana,
	zastosowanie innych materiałów niż określone w umowie, zastosowanie innego od wymaganego procesu technologicznego, brak oznaczeń producenta urządzeń, brak atestów, gwarancji,
	błędne finansowanie robót (powtarzające się nadpłaty za roboty częściowe, wypłata wynagrodzenia przed odbiorem robót),
	brak podstawowej dokumentacji, co uniemożliwia sprawdzenie sposobu realizacji usługi,
	zwłoka w przesłaniu przez wykonawcę wymaganych informacji,
	zatrudnienie przez wykonawcę osób, które w przeszłości uczestniczyły w oszukańczych praktykach,
	niepodejmowanie żadnych działań w sytuacji, gdy wykonawca nie wywiązuje się z postanowień umowy,
	zakup materiałów przez zamawiającego, choć należy to do obowiązków wykonawcy,
	wykorzystywanie przez wykonawcę pracowników zamawiającego do wykonania zleconej usługi.

Źródło: Opracowanie własne⁵⁹¹

Badając postępowanie o udzielenie zamówienia należy zwrócić uwagę na takie zagadnienia, jak: 1) skargi na działalność zamawiającego; 2) nietypowe lub powtarzające się zamówienia, albo udzielane w sposób nagły; 3) zamówienia powiązane, tj. takie, których okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane i zostały podzielone na zamówienia o mniejszej wartości z zamiarem uniknięcia obowiązku uczestniczenia w postępowaniu; 4) powtarzające się nazwy wykonawców lub powtarzające się nazwiska tzw. rzeczywistych beneficjentów (tj. osób fizycznych, które prowadzą działalność gospodarczą lub są właścicielami osoby prawnej lub sprawują kontrolę nad wykonawcą albo mają wpływ na osobę fizyczną, w imieniu której prowadzona jest działalność, osób fizycznych, które są udziałowcami lub

⁵⁹¹ CBA (2010), *Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa, s. 1-38.

akcjonariuszami lub posiadają prawo głosu na zgromadzeniu wspólników)⁵⁹².

Tzw. „ustawienie” przetargu choć możliwe w praktyce nie jest łatwe do przeprowadzenia. Czynnikiem ograniczającym możliwość zaistnienia umyślnie dokonanej nieprawidłowości jest tzw. „zasada wielu oczu”, a zatem fakt, że decyzję podejmuje grupa osób tworzących komisję przetargową. Z perspektywy zarządzania antykorupcyjnego bardziej narażonym na wystąpienie nieprawidłowości jest tryb zapytania o cenę. Wynika to z tego, iż tryb ten obejmuje mniej wartościowe zamówienia i jest zwykle dokonywany przez kierownictwo średniego szczebla (w grupie kapitałowej oznacza to kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych lub zarządy spółek zależnych)⁵⁹³.

Zapytanie o cenę to, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający kieruje pytanie o cenę do wybranych przez siebie wykonawców i zaprasza ich do składania ofert. W takim trybie zamawiający może udzielić zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający wszczyna postępowanie w trybie zapytania o cenę, zapraszając do składania ofert taką liczbę wykonawców świadczących w ramach prowadzonej przez nich działalności dostawy lub usługi będące przedmiotem zamówienia, która zapewnia konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty, nie mniej niż pięciu. W ramach analiz należy ustalić, czy zaproszenia do składania ofert wysłano do podmiotów istniejących, czy też tylko jeden z nich istnieje, a pozostałe są fikcją. Ponadto należy sprawdzić, czy osoby zajmujące się udzieleniem zamówienia są pracownikami spółki. Należy porównać akta osobowe pracowników z wykazem osób uczestniczących w udzieleniu zamówienia. W przypadku, gdy z porównania będzie wynikało, że dana osoba została pracownikiem spółki później niż udzielała zamówienia oznacza to, że dokumentacja w sprawie udzielenia zamówienia jest nierzetelna⁵⁹⁴.

⁵⁹² Tamże; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

⁵⁹³ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

⁵⁹⁴ Tamże

Inicjatywy kierownictwa w zakresie przeciwdziałania oszustwom oraz korupcji

Jaka jest rola organizacji publicznych w walce z korupcją oraz oszustwami? Odpowiedź na tak postawione pytanie należy rozpocząć od przypomnienia, że organizacje, w tym spółki Skarbu Państwa, spółki komunalne realizują określone misje i osiągają (lub też nie) ustalone wcześniej cele⁵⁹⁵. Realizacja zadań określonych przepisami prawa oraz wskazanych przez właścicieli ich majątku, jak też zarządzanie mieniem powinno przebiegać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Oznacza to m.in. konieczność zapewnienia prawidłowej wyceny mienia, zabezpieczenia go przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, dbałość o skuteczną windykację należności. Konieczność podejmowania takich działań, aby posiadany majątek pomnażać uwzględniając cele i zadania określone w politykach rządu, o czym stanowią przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁹⁶ Spółki Skarbu Państwa oraz spółki komunalne, jak też pozostałe organizacje publiczne powinny stanowić dla innych podmiotów wzór do naśladowania w zakresie przeciwdziałania występowaniu w swojej działalności patologii organizacyjnych, w tym korupcji i oszustw.

Użycie w wyżej wymienionej ustawie pojęcia „zarządzanie” oznacza, że proces gospodarowania mieniem należy postrzegać poprzez pryzmat funkcji zarządzania, jak też składników organizacji, do których, zgodnie z modelem diamentowym organizacji przedstawionym przez H. Leavitta i uznanym w dyscyplinie nauk o zarządzaniu, zalicza się ludzi, zadania, strukturę i technologię. Prawidłowość zarządzania mieniem wymaga umiejętnego zarządzania ludźmi i wykorzystania pozostałych wymienionych wyżej składników. Istotnym wsparciem w realizacji celów i zadań są wartości organizacyjne stanowiące składnik kultury organizacyjnej, odzwierciedlające specyfikę organizacji, jej strukturę, układ stosunków społecznych i celowość działania⁵⁹⁷.

Wartość organizacyjna stanowi podstawę zaangażowania pracowników oraz przesłankę podejmowania decyzji bieżących i rozwojowych. Wartości są wytworem wewnętrznych oraz zewnętrznych czynników kulturotwórczych. Są zatem nabytymi w długotrwałym procesie socjalizacji przekonaniami ludzi o tym, jaki dekalog powinien funkcjonować w organizacji⁵⁹⁸. W procesie naboru pracowników należy

⁵⁹⁵ Przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyty śledczy, op. cit.*, s. 46-81.

⁵⁹⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1182 ze zm.

⁵⁹⁷ M. Bugdol (2006), *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 9.

⁵⁹⁸ K. Blanchard, M. O'Connor (1998), *Zarządzanie poprzez wartości*, Warszawa: Wydawnictwo Studio EMKA; L. Górniak (2015), *Zarządzanie przez wartości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, Vol. 944, Nr. 8, s. 102-103; G. Hofstede, G.A. Hofstede, M. Minkov (2011), *Kultura i organizacje*, Warszawa: PWE; Ph. Jones (2010), *Komunikowanie strategii*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, s.

przeanalizować, czy wartości kandydatów do pracy są zbieżne z pożądanymi przez organizację. Pracownicy powinni być poddani okresowym szkoleniom, których celem jest nabycie przez nich pożądanego przez organizację zachowań, postaw, umiejętności, wiedzy sprzyjających kreowaniu kultury rzetelności, rozliczalności⁵⁹⁹.

Szkolenia powinny wynikać ze strategii przedsiębiorstw będących wypadkową celów, odpowiedzialności, możliwości i ograniczeń, a także wypadkową różnych interesów interesariuszy na co zwrócił uwagę I. Ansoff⁶⁰⁰. W sektorze prywatnym oszustwa oraz korupcja mogą być, choć nie powinny, postrzegane jako narzędzia wspomagające funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach oportunistów stron kontraktu. Organizacje publiczne dysponują majątkiem publicznym i działają w interesie publicznym, a ich wartość poza kwestiami finansowymi, a zatem koniecznością działania w taki sposób, aby ów majątek publiczny pomnażać wynika także ze sposobu zaspokajania potrzeb interesariuszy w zakresie promowania rzetelności życia publicznego. A zatem zadaniem kierownictwa organizacji publicznych jest wybór takich strategii, aby zoptymalizować działania i maksymalizować wartość tych organizacji dla społeczeństwa. Strategie muszą uwzględniać skuteczne sposoby zwalczania korupcji oraz oszustw w działalności organizacji i w łańcuchu dostaw⁶⁰¹.



Rys. 15 Przeciwdziałanie korupcji przez organizacje publiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski (2011), *Rola NIK w zwalczaniu korupcji*, Ogólnopolskie seminarium kryminalistyczne: Szara strefa gospodarcza – nowe wyzwanie dla nauk sądowych, Jesionka (maszynopis powielony)

168; M. Armstrong (2011), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, s. 342.

⁵⁹⁹ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

⁶⁰⁰ H.I. Ansoff (1965), *Corporate Strategy*, New York: Mc Graw Hill.

⁶⁰¹ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

Zwalczanie korupcji oraz pozostałych nielegalnych zjawisk przez organizacje publiczne powinno być działalnością systematyczną. Strategia tych organizacji, ich standardy, wytyczne oraz procedury powinny akcentować potrzebę uwzględnienia przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w bieżącej i planowanej działalności. Organizacje publiczne powinny informować decydentów oraz opinię publiczną o podjętych i planowanych działaniach prewencyjnych, o czym zresztą stanowią wytyczne raportowania niefinansowego. Taka działalność informacyjna służy aktywizowaniu pracowników i partnerów do implementowania i respektowania kultury przejrzystości, rzetelności, rozliczalności, innymi słowy kultury zgodności. Organizacje publiczne powinny aktywnie współpracować z organami państwa, które spełniają istotną rolę w systemowym przeciwdziałaniu korupcji. Aktywność podmiotów publicznych w przeciwdziałaniu korupcji powinna obejmować wewnętrzne szkolenia pracowników, seminaria, konferencje o tematyce przeciwdziałania występowaniu patologii organizacyjnych tak, aby promować kulturę rzetelności⁶⁰².

Korupcja jest zjawiskiem o charakterze dysfunkcyjnym, którego efektem jest marnotrawstwo zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, utrata wizerunku organizacji. Dlatego też zwalczanie tego zjawiska powinno stanowić jeden z kluczowych celów zarządzania realizowany na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej. Oznacza to, że inicjatywy kierownictwa w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom powinny być podejmowane nieustannie⁶⁰³.

Sprzymierzeńcem w walce z korupcją powinny być organizacje pozarządowe oraz media. Warto zauważyć, że same organizacje pozarządowe mogą być tworzone przez grupy interesu w celu wywierania określonego wpływu na spółki. To co powinno być wspólne dla partnerów organizacji publicznej, ale też konkurentów czy podmiotów uczestniczących w kooperacji to wspólne standardy postępowania antykorupcyjnego. Spółki Skarbu Państwa oraz spółki komunalne oraz pozostałe podmioty publiczne powinny być liderami postępowania antykorupcyjnego dając przykład podmiotom sektora prywatnego, jak rzetelnie postępować, a także wymagając od nich takiego samego postępowania. Tak pojmowana koalicja antykorupcyjna będzie sprzyjać obniżeniu kosztów transakcyjnych i redukcji ryzyka oportunistycznego stron kontraktów⁶⁰⁴. Podobne stanowisko w zakresie potrzeby budowy koalicji przedsiębiorców przeciwdziałających korupcji w zamówieniach publicznych prezentują P.A. Hudon i C. Garzón⁶⁰⁵.

⁶⁰² Tamże

⁶⁰³ Tamże

⁶⁰⁴ Tamże

⁶⁰⁵ P.A. Hudon, C. Garzón (2016), *Corruption in public procurement: entrepreneurial coalition building*, Dordrecht: Springer Science+Business Media, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Corruption_in_public_procurement_entrepreneurial_c%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Corruption_in_public_procurement_entrepreneurial_c%20(1).pdf) [dostęp: 25.08.2018]

Zaangażowanie kierownictwa różnego szczebla w zwalczanie korupcji kreuje kulturę rzetelności w organizacji. Brak lub niepełne zaangażowanie kierownictwa jest jednym z czynników (oprócz nierzetelności pracowników), który katalizuje ryzyko zaistnienia przypadków oszustw lub korupcji w działalności organizacji publicznych.

Tabela 36. *Określanie poziomu ryzyka wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu zapobiegania tym zjawiskom przez kierownictwo organizacji publicznej*

Pytanie kontrolne	Odpowiedź na pytanie kontrolne	Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości
Jakie są dotychczasowe wyniki działalności kierownictwa organizacji (m.in. w świetle wyników dotychczasowych audytów)?	Ocena pozytywna działalności	Małe
	Ocena pozytywna działalności mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Średnie
	Ocena negatywna działalności	Duże
Czy ujawnione problemy były/są niezwłocznie wyjaśniane przez kierownictwo organizacji? Czy podejmowane są środki zaradcze?	Tak	Małe
	Nie	Duże
Czy kierownictwo organizacji dostrzega możliwość wystąpienia potencjalnych problemów, czy zamierza podjąć działania zapobiegawcze?	Tak	Małe
	Nie	Duże

3 x ryzyko częściowo małe	Ryzyko niewielkie
2 x ryzyko częściowe małe	Ryzyko średnie
3 x ryzyko częściowe duże	Ryzyko duże

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt*

śledczy, op. cit., s. 46-81.

Skuteczność w zwalczaniu korupcji może być osiągnięta przez projektowanie działań mających na celu ograniczenie występowania nieprawidłowych praktyk we wszystkich częściach organizacji. Wymaga to planowania procesu zwalczania korupcji, kontrolowania sposobu wykonywania obowiązków służących zwalczaniu korupcji oraz doskonalenia sposobów zwalczania korupcji. Odnotować należy, że brak systematycznej, realizowanej w cyklu działania zorganizowanego polityki przeciwdziałania występowaniu zjawiska korupcji nie oznacza naruszenia prawa. Jest natomiast jednym z czynników, który powinien być brany pod uwagę przy ocenie podatności badanej organizacji na zjawisko korupcji lub oszustwa⁶⁰⁶.



Rys. 16 *Triangulacja antykorupcyjna w organizacji publicznej*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Types of Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH.

Proces zwalczania korupcji w organizacji powinien być udokumentowany. Należy opracować politykę organizacji w tym zakresie, ustalić zadania i zakresy odpowiedzialności komórek organizacyjnych zaangażowanych w ten proces, określić stosowane rozwiązania motywacyjne sprzyjające zwalczaniu korupcji, a zatem postępować zgodnie z akceleratorem antykorupcyjnym opisanym wcześniej w tej monografii. Informacje, o których mowa wyżej mają charakter ogólnooorganizacyjny. Natomiast na poziomie poszczególnych komórek organizacyjnych powinny być opracowane procedury, które stanowią, kto, kiedy i w jaki sposób podejmuje działania

⁶⁰⁶ Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Types of Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH.

mające na celu zwalczanie korupcji. W końcu na szczeblu wykonawczym (stanowisk pracy) powinny być opracowane instrukcje, które stanowią, jak wykonać określone zadania służące zwalczaniu korupcji⁶⁰⁷.

Aby ustalić zakres inicjatyw kierownictwa w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom oraz efekty tych inicjatyw należy zapoznać się z polityką, procedurami, wytycznymi przyjętym w organizacji. Wprawdzie na przykład spółki publiczne nie są zobligowane do stosowania kontroli zarządczej, o której mowa w ustawie o finansach publicznych, ale w ramach dobrych praktyk nic nie stoi na przeszkodzie, aby implementować wytyczne Ministra Finansów w swojej działalności, w szczególności w zakresie samooceny kontroli zarządczej. Proces samooceny jest ze swej istoty obciążony ryzykiem otrzymania niewiarygodnych wyników, gdyż w założeniu opiera się na subiektywnej ocenie uczestników samooceny. Zwiększone ryzyko otrzymania niewiarygodnych wyników może występować szczególnie w mniejszych jednostkach, ze względu na zwiększone obawy uczestników samooceny co do możliwości identyfikacji autorów odpowiedzi zwłaszcza, że część pytań służy ocenianiu przez podwładnych swoich przełożonych⁶⁰⁸.

W opracowanych przez Ministra Finansów wytycznych sugeruje się sformułowanie w ankiecie samooceny takich pytań, jak:

- czy pracownik wie, jakie zachowania uznawane są w jednostce za nieetyczne?
- czy pracownik wie, jak należy się zachować w przypadku, gdy będzie świadkiem poważnych naruszeń zasad etycznych obowiązujących w jednostce?
- czy zdaniem pracownika osoby na stanowiskach kierowniczych przestrzegają i promują własną postawą i decyzjami etyczne postępowanie?

Wydaje się, że powyższy katalog można uzupełnić o następujące pytania⁶⁰⁹:

- czy pracownicy wszystkich szczebli byli zaangażowani w tworzenie wartości etycznych obowiązujących w organizacji publicznej?
- czy te wartości te w postaci standardów, wytycznych, zostały im narzucone? W tym drugim przypadku może zaistnieć zjawisko postrzegania zasad/standardów etycznych za „obce”, „narzucone z góry”
- czy były prowadzone szkolenia dotyczące problematyki etyki w miejscu pracy?
- czy naruszenie wartości etycznych skutkuje wdrożeniem odpowiedniego postępowania?
- czy ww. postępowanie jest jednakowe wobec wszystkich naruszających określone wartości etyczne?
- czy ww. postępowanie jest prowadzone w sposób przejrzysty?

⁶⁰⁷ Tamże

⁶⁰⁸ Tamże; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy*, op. cit., s. 46-81.

⁶⁰⁹ Tamże

Z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji i oszustwu, a szerzej stworzenia skutecznego systemu przeciwdziałania występowaniu nieprawidłowościom, kierownictwo organizacji publicznej w zakresie promowania etycznego postępowania powinno⁶¹⁰:

- określić oczekiwania wobec pracowników,
- dawać przykład swoim postępowaniem,
- podejmować przewidziane działania w przypadku naruszenia standardów etycznego postępowania,
- dokonywać systematycznej oceny funkcjonujących standardów w celu ich aktualizacji w przypadku zmian w organizacji oraz w jej otoczeniu.

W celu oceny działań kierownictwa w zakresie promowania wartości etycznych należy ustalić⁶¹¹:

- czy kierownictwo organizacji publicznej określiło wraz z pracownikami standardy etycznego postępowania obowiązujące w jednostce?
- czy kierownictwo w swoim postępowaniem wspiera i promuje przestrzeganie wartości etycznych?
- czy istnieje skuteczny system komunikacji w zakresie promowania wartości etycznych?
- czy są podejmowane działania w przypadku ustalenia naruszenia wartości etycznych? Jaki jest efekt tych działań?
- czy kierownictwo informuje pracowników o ujawnionych przypadkach naruszenia wartości etycznych oraz zapewnia skuteczną ochronę osób ujawniających nieprawidłowości w działalności organizacji?
- czy przestrzeganie wartości etycznych podlega ocenie?
- czy w przypadku ujawnienia celowych działań ukierunkowanych na zniszczenie pracownika, kierownika w oparciu o rzekome naruszenia wartości etycznych sprawcy takiego postępowania są surowo karani?
- czy wprowadzono rozwiązania umożliwiające informowanie kierownictwa jednostki (jednostki nadrzędnej) o nieprawidłowościach w działalności jednostki?
- czy istnieje w tym zakresie jawna, zrozumiała procedura postępowania?
- czy dane osobowe osób informujących o nieprawidłowościach są skutecznie chronione?
- czy jednostka posiada zasoby ludzkie, finansowe, rzeczowe, aby skutecznie zarządzać systemem powiadamiania o nieprawidłowościach?

⁶¹⁰ Tamże

⁶¹¹ Tamże

8.3. Raportowanie pozafinansowe jako instrument przeciwdziałania korupcji

Znaczenie społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* - CRS) w funkcjonowaniu przedsiębiorstw zwiększa się⁶¹². Z perspektywy zwolenników tej koncepcji można sformułować konstatację, że odpowiedzialne podmioty gospodarcze uwzględniają potrzebę realizacji interesu społecznego na każdym etapie swojej działalności. Oznacza to nie tylko spełnienie wszystkich wymogów prawnych, ale także zastosowanie innego podejścia do wykorzystania zasobów czy relacji z interesariuszami. Koszty ponoszone m.in. na ochronę środowiska naturalnego, tworzenie miejsc pracy przyjaznych dla pracowników z małymi dziećmi stanowią inwestycję. Z perspektywy przeciwników można stwierdzić, że koszty ponoszone na lepsze spełnienie oczekiwań pracowników czy ochronę środowiska są niezbędne. Należy jednak zauważyć, że takie podejście przedsiębiorstw nie wynika z zachowań altruistycznych, lecz przede wszystkim z racjonalności, umiejętności doboru środków w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej. Poprzez odpowiednie kreowanie wizerunku można zdobywać przewagę konkurencyjną w warunkach zrównoważonego rynku i zwiększać zyski⁶¹³.

Warto zauważyć, że historia postrzegania wizerunku, jako instrumentu pozwalającego na zdobywanie przewagi rynkowej ma już blisko sto lat. Wspomnieć należy m.in. o W. Lippmanie, P. Marineau, czy E. Ditcherze, którzy zauważyli, że produkty firm są nabywane m.in. z powodu wartości, które ucieleśniają⁶¹⁴. Konstatację tę można uogólnić na całe państwo. Przedsiębiorstwa pochodzące z silnych państw, cechujących się stabilnością postrzegane są inaczej niż przedsiębiorstwa z państw rozwijających się (wyniki wywiadu niestrukturalizowanego przeprowadzonego z grupą 20 studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w 2017 r. Badania w tym zakresie należy kontynuować, aby dokonać uogólnienia).

Początkowo informacje o podejmowanych działaniach w ramach CRS nie były obligatoryjne dla przedsiębiorstw, a co za tym idzie nie podlegały obowiązkowej weryfikacji w zakresie ich wiarygodności. Zmiany w podejściu do raportowania działalności CRS zaczęły następować wraz z ustanowieniem standardów i wytycznych, które służą implementacji i realizacji społecznej odpowiedzialności w strategii przedsiębiorstw. Mowa tu m.in. o opracowanych w 1998 r. standardach SA 8000 (*Social Accountability 8000*) dotyczących społecznej odpowiedzialności biznesu, czy też opracowanych w 1999 r. standardach AA 1000 (*AccountAbility 1000*)

⁶¹² W tej części monografii przytoczono opracowanie: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s. 81-86.

⁶¹³ Tamże

⁶¹⁴ T.J. Dąbrowski (2010), *Reputacja przedsiębiorstwa: tworzenie kapitału zaufania*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 65.

promujących biznes zrównoważony (w ujęciu społecznym), jak również odpowiedzialność korporacyjną. Wreszcie należy nadmienić o Respect Index, a zatem indeksie odpowiedzialnych społecznie spółek Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, który pojawił się w 2009 r. Obejmuje on polskie i zagraniczne spółki z Głównego Rynku Giełdy Papierów Wartościowych, działające zgodnie (według deklaracji) z najlepszymi standardami zarządzania w zakresie ładu korporacyjnego, ładu informacyjnego i relacji z inwestorami. Uwzględnia także czynniki ekologiczne, społeczne i prawcownicze⁶¹⁵.

Rosnące znaczenie CRS w opinii publicznej, a zatem u potencjalnych klientów, kooperantów, dostawców, itp. sprawia, że uczestnicy gry rynkowej zaczynają traktować CRS jako zasób nieimitowany, posiadający swoją wartość. A skoro tak, to znaczenia nabiera rzetelność informacji przekazywanych przez przedsiębiorstwa na temat działań CRS. Istotne dla inwestorów, a szerzej interesariuszy informacje można pogrupować następująco. Wśród czynników związanych z zarządzaniem środowiskowym należy wymienić gospodarowanie zasobami, a właściwie to działania służące redukcji ich zużycia. Dane w tym zakresie obrazują nie tylko podejście do środowiska naturalnego, ale także zakres przedsięwzięć innowacyjnych, które służą zmniejszeniu zużycia materiałów, energii lub wody. Innym czynnikiem o charakterze środowiskowym jest redukcja emisji zanieczyszczeń do środowiska naturalnego, czy innowacje produktowe.

Wśród czynników odpowiedzialności społecznej należy wymienić m.in.: jakość zatrudnienia, bezpieczeństwo i higienę pracy, szkolenia i rozwój, różnorodność i równość szans, prawa człowieka, odpowiedzialność za produkt. Z kolei wśród czynników ładu korporacyjnego: strukturę zarządu, politykę wynagrodzeń zarządu, prawa akcjonariuszy, funkcje zarządu, wizję i strategię, a zatem najkorzystniejszą ścieżkę rozwoju przedsiębiorstwa. Poświęćmy uwagę jednej z ostatniej kategorii, tj. strukturze zarządu. W tym zakresie ocenia się „skuteczność systemów zarządzania w firmie w zakresie najlepszych praktyk ładu korporacyjnego, związanych z wyważonym składem zarządu. Odzwierciedla zdolność spółki do zapewnienia niezbędnej wymiany pomysłów i niezależnego procesu decyzyjnego przez doświadczony, różnorodny i niezależny zarząd”⁶¹⁶. Powyższy zapis nie może być (a czasami jest) interpretowany wyłącznie z perspektywy parytetu płci wśród członków zarządu. Dążenie do zrównania liczby kobiet i mężczyzn w zarządzie spółek nie może przebiegać z pogwałceniem zasady obiektywizmu, racjonalności gospodarowania. Uwaga w obsadzaniu stanowisk kierowniczych powinna być skupiona nie na płci, ale na zapewnieniu fachowości, interdyscyplinarności członków zarządu⁶¹⁷.

W dniu 6 grudnia 2014 r. weszła w życie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE w sprawie ujawniania informacji niefinansowych i informacji

⁶¹⁵ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s. 81-86.

⁶¹⁶ R. Sroka (red.) (2012), *Wytyczne dla inwestorów w zakresie odpowiedzialnego inwestowania*, Warszawa: Pracodawcy RP, s. 32-33.

⁶¹⁷ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s. 81-86.

dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy, która zmieniła dyrektywę 2013/34/UE w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek. Nowa dyrektywa 2014/95/UE zaczęła być stosowana w Polsce od 1 stycznia 2018 r. w odniesieniu do informacji dotyczących roku obrotowego 2017. U podstaw tej dyrektywy leżała chęć zwiększenia zaufania publicznego nadszarpniętego przez skandale gospodarcze. A zatem nie można pominąć chęci zmniejszenia oportunistycznego stron kontraktu, zjawiska określonego przez O. Williamsona⁶¹⁸. Tę dyrektywę można postrzegać również poprzez pryzmat wizerunku a zatem układu treści przekazywanych przez przedsiębiorstwo innym podmiotom. Wizerunek, jak zauważa S. Black, to sposób, w jaki jest ono odbierane przez ogół⁶¹⁹.

Pojawił się zatem w Unii Europejskiej wymóg ujawniania informacji niefinansowych w przypadku niektórych dużych przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 500 pracowników. Założono, że przedsiębiorstwa zostaną zobowiązane do ujawniania kluczowych z punktu widzenia interesariuszy informacji niezbędnych do zrozumienia kierunku i skali ich rozwoju, wyników, sytuacji oraz wpływu ich działalności na otoczenie. W myśl art. 49b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.) określone tą ustawą podmioty (będące: spółką kapitałową, spółką komandytowo-akcyjną, spółką jawną lub komandytową, której wszystkimi wspólnikami ponoszącymi nieograniczoną odpowiedzialność są spółki kapitałowe, spółki komandytowo-akcyjne lub spółki z innych państw o podobnej do tych spółek formie prawnej, pod warunkiem że w roku obrotowym, za który sporządza sprawozdanie finansowe, oraz w roku poprzedzającym ten rok przekracza następujące wielkości: 1) 500 osób - w przypadku średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty oraz 85 000 000 zł - w przypadku sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego lub 170 000 000 zł - w przypadku przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy) zawierają dodatkowo w sprawozdaniu z działalności - jako wyodrębnioną część - oświadczenie na temat informacji niefinansowych.

Oświadczenie na temat informacji niefinansowych obejmuje co najmniej: zwięzły opis modelu biznesowego jednostki, kluczowe niefinansowe wskaźniki efektywności związane z działalnością jednostki, opis polityk stosowanych przez jednostkę w odniesieniu do zagadnień społecznych, pracowniczych, środowiska naturalnego, poszanowania praw człowieka oraz przeciwdziałania korupcji, a także opis rezultatów stosowania tych polityk, procedur należytej staranności - jeżeli jednostka je stosuje w ramach polityk, o których mowa wyżej, jak też opis istotnych ryzyk związanych z działalnością jednostki mogących wywierać niekorzystny wpływ na działalność jednostki, w tym ryzyk związanych z produktami

⁶¹⁸ O.E. Williamson (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

⁶¹⁹ S. Black (2006), *Public relations*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna, s. 96.

jednostki lub jej relacjami z otoczeniem zewnętrznym, w szczególności z kontrahentami. Ponadto, opis zarządzania tymi ryzykami. Jednostka przy sporządzaniu oświadczenia na temat informacji niefinansowych może stosować dowolne zasady, w tym własne zasady, krajowe, unijne lub międzynarodowe standardy, normy lub wytyczne. W oświadczeniu jednostka zawiera informację o tym, jakie zasady, standardy, normy lub wytyczne zastosowała.

Jednostka będąca jednostką zależną, w tym jednostką dominującą niższego szczebla, może nie sporządzać oświadczenia na temat informacji niefinansowych albo sprawozdania na temat informacji niefinansowych, jeżeli jej jednostka dominująca wyższego szczebla mająca siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego sporządza oświadczenie grupy kapitałowej na temat informacji niefinansowych albo sprawozdanie grupy kapitałowej na temat informacji niefinansowych zgodnie z przepisami prawa państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, któremu podlega. W takim przypadku jednostka ujawnia w sprawozdaniu z działalności nazwę i siedzibę jej jednostki dominującej wyższego szczebla sporządzającej oświadczenie albo sprawozdanie grupy kapitałowej na temat informacji niefinansowych, które obejmie tę jednostkę i jej jednostki zależne każdego szczebla.

Z komunikatu Komisji z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie wytycznych dotyczących sprawozdawczości w zakresie informacji niefinansowych (Dz. U. UE.C.2017.215.1) wynika, że właściwe ujawnianie informacji niefinansowych stanowi kluczowy element umożliwiający zrównoważone finansowanie zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ i porozumieniem klimatycznym z Paryża. Wytyczne te, zgodnie z art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE, są niewiążące. A zatem należy je traktować jako metodykę raportowania informacji niefinansowych, w tym niefinansowych kluczowych - ogólnych i sektorowych - wskaźników wyników z myślą o ułatwieniu odpowiedniego, użytecznego i porównywalnego ujawniania informacji niefinansowych przez jednostki. Celem wspomnianych wyżej wytycznych (według Komisji Europejskiej) jest wsparcie przedsiębiorstw w ujawnianiu wysokiej jakości, odpowiednich, użytecznych, spójnych i bardziej porównywalnych informacji niefinansowych (środowiskowych, społecznych i związanych z zarządzaniem) w sposób, który sprzyja odpornemu i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu i wzrostowi zatrudnienia oraz zapewnia przejrzystość zainteresowanym stronom, a zatem redukuje w założeniu oportunistów stron kontraktów.

Art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE stanowi, że zainteresowane przedsiębiorstwa ujmują w sprawozdaniu z działalności oświadczenie na temat informacji niefinansowych zawierające informacje - w stopniu niezbędnym do zrozumienia rozwoju, wyników i sytuacji jednostki oraz wpływu jej działalności. Z powyższego zapisu wynika, że należy ujawnić informacje istotne dla interesariuszy. Pomocny w zrozumieniu pojęcia istotności jest przepis art. 2 pkt 16 dyrektywy o rachunkowości (2013/34/UE), który definiuje istotność informacji. Jest nią taka

informacja, której pominięcie lub nierzetelne przedstawienie może wpływać na decyzje podejmowane przez użytkowników na podstawie sprawozdań finansowych danej jednostki.

Przytoczona treść art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE uwypukla kwestię ujawnienia informacji w stopniu niezbędnym do zrozumienia rozwoju, wyników i sytuacji jednostki oraz wpływu jej działalności na innych. A zatem należy w sposób rzetelny przedstawić stan faktyczny z uwzględnieniem kontekstu informacji wynikającego z przynależności przedsiębiorstwa do określonej branży, sposobu wykorzystania zasobów, wpływu towarów i usług na środowisko, społeczeństwo.

Podczas oceny istotności informacji można wziąć pod uwagę szereg czynników. Obejmują one m.in.:

- model biznesowy, cele przedsiębiorstwa, strategię, podejście zarządcze, rzeczowe aktywa trwałe, wartości niematerialne i prawne, łańcuch wartości oraz główne ryzyka,
- główne kwestie sektorowe. Należy założyć, że podobne problemy zarządzania, relacji z otoczeniem itp. będą istotne dla przedsiębiorstw należących do tego samego sektora lub korzystających z tych samych łańcuchów dostaw. Zagadnienia, które już zidentyfikowali konkurenci, klienci lub dostawcy, prawdopodobnie będą istotne dla przedsiębiorstwa,
- interesy i oczekiwania podmiotów z otoczenia przedsiębiorstwa,
- wpływ działalności przedsiębiorstw na otoczenie,
- czynniki związane z polityką publiczną i przepisami prawnymi: polityki publiczne i przepisy prawne mogą mieć wpływ na specyficzną sytuację przedsiębiorstwa.

Przykładem kluczowego wskaźnika efektywności w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych jest redukcja emisji zanieczyszczeń tworzonych w trakcie produkcji energii elektrycznej. Przedsiębiorstwo korzystające z węgla brunatnego może uznać za korzystne ujawnienie informacji o skuteczności rekultywacji obszarów wydobywania tego węgla. Niezależnie od branży, istotność informacji powinna być poddawana przeglądowi w regularnych odstępach czasu. Przeciwdziała to dezaktualizacji informacji dla otoczenia.

Z punktu widzenia zarządzania antykorupcyjnego obszarem podwyższonego ryzyka jest sposób kwalifikowania informacji do kategorii nieistotnych lub istotnych. Przedmiotem zainteresowania powinna być także rzetelność informacji. Za nieprawidłowość należy uznać wprowadzanie użytkowników informacji w błąd w tym w następstwie pomijania istotnych faktów lub przedstawiania opinii zamiast faktów⁶²⁰.

Należy pamiętać, że informacja powinna być zrozumiała, co ogranicza zjawisko paternalizmu w relacjach nadawca – odbiorca oraz przedstawiona we właściwym

⁶²⁰ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyt śledczy, op. cit.*, s. 81-86.

kontekście. Tworzenie niezrozumiałych informacji może być celowe, po to by na ich podstawie podejmowane były niewłaściwe (z punktu widzenia odbiorcy informacji) decyzje⁶²¹.

Komisja zauważa, że oświadczenie na temat informacji niefinansowych nie ma wyłącznie na celu przedstawienia wykazu kluczowych wskaźników efektywności. Dzięki przekazanej informacji jakościowej i ilościowej jej odbiorca powinien zrozumieć rozwój, wyniki, sytuację przedsiębiorstwa oraz wpływ jego działalności na otoczenie. A zatem ma to być kompleksowy obraz przedsiębiorstwa w danym roku sprawozdawczym, przedstawiony w sposób zwięzły z pominięciem tzw. szumu informacyjnego. Ujawnienie informacji dotyczy nie tylko okresu przeszłego czy bieżącego, ale także przyszłych działań, w tym także, jeśli to możliwe, na podstawie scenariuszy z wykorzystaniem wyników badań naukowych. Zakłada się, że informacje dotyczące przyszłości pozwalają użytkownikom informacji na lepszą ocenę odporności przedsiębiorstwa na przemiany otoczenia, jak też ocenę rozwoju przedsiębiorstwa, jego sytuacji, wyników oraz wpływu na otoczenie w ujęciu dynamicznym.

Należy zaznaczyć, iż owe ujawnianie informacji musi przebiegać zgodnie z wymogami przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Nie może dojść do udostępnienia szczególnie chronionych informacji handlowych, w następstwie czego przedsiębiorstwo poniesie szkody gospodarcze. Z punktu widzenia zarządzania antykorupcyjnego istotną kwestią jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy w następstwie korupcji nie doszło do działania na szkodę przedsiębiorstwa poprzez ujawnienie informacji, które nie powinny być przekazane otoczeniu. Takie działanie sprawca będzie uzasadniał chęcią realizacji wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących sprawozdawczości w zakresie informacji niefinansowych⁶²².

Niewątpliwie informacje niefinansowe muszą być spójne z innymi elementami sprawozdania z działalności. Innymi słowy, sprawozdanie z działalności przedsiębiorstwa należy postrzegać jako pojedynczy, wyważony i jednolity zestaw informacji zarówno finansowych, jak i niefinansowych. Treść sprawozdania dotyczącego informacji niefinansowych powinna być spójna na przestrzeni czasu. Pozwala to użytkownikom informacji zrozumieć i porównać historyczne oraz obecne zmiany w zakresie rozwoju przedsiębiorstwa, jak też jego zamierzenia⁶²³.

Art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE stanowi, że oświadczenie na temat informacji niefinansowych zawiera informacje obejmujące krótki opis modelu biznesowego jednostki. A zatem należy przedstawić dane o tym, w jaki sposób przedsiębiorstwo tworzy i zachowuje wartości za pośrednictwem swoich produktów lub usług w perspektywie długoterminowej. Z takiej perspektywy model biznesowy należy pojmować jako ogólny zarys sposobu działalności przedsiębiorstwa oraz uzasadnienie jego struktury poprzez opis sposobu, w jaki przekształca

⁶²¹ Tamże

⁶²² Tamże

⁶²³ Tamże

ono nakłady w wyniki za pośrednictwem prowadzonej działalności gospodarczej. Przy opisie modelu biznesowego przedsiębiorstwa mogą rozważyć ujawnianie informacji dotyczących ich: otoczenia biznesowego, organizacji i struktury, rynków, na których działają, ich celów i strategii oraz głównych tendencji i czynników, które mogą wpłynąć na ich przyszły rozwój.

Art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE stanowi, że oświadczenie na temat informacji niefinansowych musi zawierać informacje obejmujące główne ryzyka powiązane z operacjami jednostki. Identyfikacja głównych ryzyk powinna iść w parze ze sposobem zarządzania nimi. Od przedsiębiorstw oczekuje się wyjaśnienia, jak główne ryzyka mogą wpłynąć na ich model biznesowy, operacje, wyniki finansowe. Ujawnienia - w stosownych przypadkach i na zasadzie proporcjonalności - powinny obejmować istotne informacje dotyczące łańcuchów dostaw i podwykonawców. Odnotować należy, że określone ryzyka mogą być umyślnie pominięte w opisie działalności przedsiębiorstwa po to, aby w późniejszym okresie uzasadniać niekorzystne wyniki przedsiębiorstwa pojawieniem się okoliczności, których wcześniej nie można było przewidzieć. Ten obszar działalności w przedsiębiorstwie, tj. identyfikowanie ryzyka, określanie skutków potencjalnych zdarzeń, formułowanie kierunkowych propozycji redukcji skali ryzyka, czy wreszcie opis ryzyka w dokumentacji przedsiębiorstwa powinien stanowić szczególny przedmiot zainteresowania zarządzania antykorupcyjnego. Analiza zgromadzonych danych powinna ułatwić typowanie zagadnień objętych audytem śledczym⁶²⁴.

Art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE stanowi, że zainteresowane przedsiębiorstwa ujmują w sprawozdaniu z działalności oświadczenie na temat informacji niefinansowych w stopniu niezbędnym do zrozumienia rozwoju, wyników i sytuacji jednostki oraz wpływu jej działalności. Dane powinny obejmować kwestie środowiskowe, społeczne, a zatem zagadnienia pracownicze, poszanowanie praw człowieka, przeciwdziałanie korupcji i oszustwom. I tak na przykład, w przypadku kwestii środowiskowych od przedsiębiorstwa oczekuje się ujawniania odpowiednich informacji dotyczących faktycznego i możliwego wpływu na środowisko naturalne oraz sposobu, w jaki obecne i przewidywalne oddziaływania mogą wpłynąć na rozwój, sytuację przedsiębiorstwa. Od przedsiębiorstw oczekuje się ujawniania istotnych informacji dotyczących kwestii społecznych i pracowniczych. Obejmują one m.in. zarządzanie kapitałem ludzkim, w tym zarządzanie restrukturyzacją, zarządzanie przebiegiem kariery zawodowej i zdolnością do zatrudnienia, systemem wynagrodzeń i szkoleniami, stosowanie odpowiednich norm, na przykład ISO 26000⁶²⁵.

Od przedsiębiorstw oczekuje się również, jak podano wcześniej, ujawniania istotnych informacji dotyczących sposobu zarządzania kwestiami związanymi z przeciwdziałaniem korupcji i oszustwom. Przedsiębiorstwa mogą rozważyć

⁶²⁴ Tamże

⁶²⁵ Tamże

ujawnianie informacji o stosowanych procedurach antykorupcyjnych, zasobach przeznaczonych na walkę z korupcją i oszustwami. Przedsiębiorstwa mogą również wyjaśnić sposób, w jaki oceniają tę walkę. Z punktu widzenia zarządzania antykorupcyjnego oznacza to konieczność weryfikacji w szczególności polityk, procedur antykorupcyjnych, sposobu zarządzania ryzykiem wystąpienia korupcji, funkcjonowania systemu sygnalistów (deklaracje versus rzeczywistość)⁶²⁶.

9. Penalizacja korupcji oraz oszustwa

Choć monografia poświęcona jest zjawisku korupcji to należy przedstawiając podstawowe przestępstwa korupcyjne odnieść się do oszustwa, gdyż zjawisko to często towarzyszy korupcji⁶²⁷. Nazwa korupcja nie występuje ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1950). Ustawa określa natomiast kategorie przestępstw korupcyjnych: sprzedajność, czyli łapownictwo bierne (art. 228 k.k.), lub przekupstwo, czyli łapownictwo czynne (art. 229 k.k.) albo płatna protekcja (art. 230 k.k.). Zawiera także rozwiązania, które mają eliminować solidarność sprawców łapownictwa, czyli zjawisko, które utrudnia wykrycie korupcji.

W art. 228 k.k. określającym odpowiedzialność karną za sprzedajność (łapownictwo bierne) przewidziano penalizację zachowania osoby pełniącej funkcję publiczną, polegającego na żądaniu korzyści majątkowej. Zachowanie sprawcy polegające na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy podlega karze pozbawienia wolności do lat 8. Zachowanie sprawcy uzależniającego przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Karze tej podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda. Przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej stanowi czyn zagrożony karą pozbawienia wolności od lat 2 do lat 12.

W przypadku łapownictwa czynnego, w typie podstawowym określonym w art. 229 § 1 k.k. wprowadzono zapis, że udzielenie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną jest karalne tylko wtedy, gdy ma związek z pełnieniem tej funkcji. Górna granica kary wynosi lat 8. W formie kwalifikowanej przekupstwa określonej w art. 229 § 3 k.k. wprowadzono termin naruszenie przepisów prawa. Przez „czynność stanowiącą naruszenie przepisu prawa” należy rozumieć tylko takie zachowanie osoby pełniącej funkcję

⁶²⁶ Tamże

⁶²⁷ W tej części monografii przytoczono po zmodyfikowaniu opracowanie: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyty śledczy, op. cit.*, s. 27-34.

publiczną, które jest sprzeczne z bezwzględnie obowiązującym zakazem lub nakazem wskazanym w odpowiednim przepisie prawa. W art. 229 § 3 k.k. w postaci definiowanej jako tzw. łapówka wynagradzająca uwzględniono obok udzielania korzyści majątkowej lub osobistej, także obietnicę ich udzielania. Za ten czyn przewidziano karę do 10 lat pozbawienia wolności. Czyn polegający na udzieleniu albo obiecywaniu udzielenia osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności do lat 12.

Odnotować należy, że „pełnienie funkcji publicznej” w rozumieniu przepisów art. 228 k.k. i art. 229 k.k. dotyczy także zarządzania jednoosobową spółką Skarbu Państwa i reprezentowania jej na zewnątrz przez członka Zarządu tej spółki⁶²⁸. W art. 115 § 19 k.k. zawarto definicję osoby pełniącej funkcję publiczną. Jest nią funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba, że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą państwo polskie umową międzynarodową. W świetle powyższego odnotować należy, iż pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną ma szerszy zakres znaczeniowy od pojęcia funkcjonariusz publiczny. Oznacza to rozszerzenie zakresu penalizacji zachowań korupcyjnych, tak odmian czynnych jak i biernych.

W przypadku płatnej protekcji (art. 230 k.k.) górną granicę odpowiedzialności karnej ustalono na osiem lat. Penalizacji w trybie art. 230 k.k. podlega sprawca płatnej protekcji podejmujący się pośrednictwa w zamian za korzyść osobistą. Odnotować należy, że nie jest istotne, czy sprawa, której załatwienia podjął się sprawca przestępstwa z art. 230 k.k. leżała w zakresie funkcjonowania danej instytucji czy konkretnego funkcjonariusza. Sprawa może być także upozorowana przez osobę powołującą się, która w nadziei na korzyść wymyśla fikcję jakiejś sprawy, doprowadzając jednym czynem inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Mamy wówczas do czynienia z kumulatywnym zbiegiem przepisów ustawy - art. 230 i 286 § 1 k.k. Podobnie należy ocenić sytuację, gdy sprawca powołuje się na swoje wpływy, których w rzeczywistości nie posiada bądź wprawdzie je ma, ale nie zamierza z nich skorzystać⁶²⁹.

Odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 230 § 1 k.k. podlega osoba powołująca się na wpływy w krajowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, podejmująca się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za

⁶²⁸ Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, *Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2010 r. I KZP 16/10*, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/I%20KZP%2016-10.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

⁶²⁹ M. Surkont (2000), *Z zagadnień odpowiedzialności za korupcję*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000/1/18

korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę⁶³⁰. Podjęcie się pośrednictwa oznacza porozumienie w sprawie starań, które sprawca poczyni w danej instytucji, a które mogłyby doprowadzić do korzystnego dla poszukującego pośrednictwa załatwienia sprawy. Porozumienie to obejmuje również korzyść majątkową, którą sprawca za pośrednictwo uzyskuje bądź później uzyska w wypadku obietnicy korzyści. Korzystający z pośrednictwa liczy oczywiście na pomyślne załatwienie sprawy. Jednak w dyspozycji art. 230 k.k. jest mowa o podjęciu się pośrednictwa, a nie faktycznym pośredniczeniu. Jest to przestępstwo formalne, do którego dochodzi niezależnie od tego, czy sprawca działał w faktycznym zamiarze pośredniczenia, a w wypadku pośrednictwa obojętna jest jego skuteczność. Przestępstwo jest dokonane w momencie podjęcia się pośrednictwa w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę. Nie jest dla jego dokonania istotne, czy to pośrednictwo w rzeczywistości miało miejsce czy okazało się skuteczne⁶³¹.

Podmioty gospodarcze ubiegające się o finansowane ze środków publicznych dostawy usług lub wykonanie robót budowlanych, zainteresowane uzyskaniem określonej decyzji mogą wpływać na osoby podejmujące decyzje. Art. 230a k.k. penalizuje przestępstwo czynnej płatnej protekcji. Stanowi, iż kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarcu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Z powyższego zapisu wynika, że udzielona korzyść czy jej obietnica ma pozostawać w związku z załatwieniem sprawy. Ustawa nie przesądza wyniku sprawy, a więc, czy ma być ona rozstrzygnięta pozytywnie, czy negatywnie dla którejś ze stron postępowania. Skoro korzyść lub jej obietnica jest udzielana za pośrednictwo w załatwieniu sprawy, niewątpliwie chodzi o jej załatwienie zgodnie z wolą udzielającego korzyści⁶³².

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków to kolejne przestępstwo. W typie podstawowym określonym w art. 231 § 1 k.k. przewidziano karę pozbawienia wolności do lat 3 dla funkcjonariusza publicznego, który, przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Jeśli natomiast celem sprawcy jest osiągnięcie korzyści majątkowej lub osobistej, ustawa w art. 231 § 2 k.k. przewiduje karę pozbawienia wolności od roku do lat 10.

⁶³⁰ Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r. IV KK 174/09, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/IV%20KK%20174-09.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

⁶³¹ M. Surkont (2000), *Z zagadnień odpowiedzialności za korupcję*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000/1/18

⁶³² R. A. Stefański (2004), *Przestępstwo czynnej płatnej protekcji*, „Prokuratura i Prawo” 2004/5/7

W przypadku, gdy zachowanie funkcjonariusza publicznego bezpośrednio zagraża interesowi gminy, a zatem w wypadku pokrzywdzenia gminy przestępstwem określonym w art. 231 § 1 k.k. (vide art. 49 § 1 k.p.k.) podmiotem uprawnionym do realizacji uprawnień przysługujących pokrzywdzonemu jest wójt (burmistrz, prezydent), zgodnie z art. 51 § 1 k.p.k. w związku z art. 11a ust. 1 i art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Art. 231 § 3 k.k. przewiduje karalność za nieumyślną realizację znamion typu czynu zabronionego opisanego w § 1, którego skutkiem jest wyrządzenie istotnej szkody. Nieumyślność takiego czynu należy oceniać na płaszczyźnie art. 9 § 2 k.k.

Art. 296a k.k. penalizuje łapownictwo w obrocie gospodarczym i określa trzy kategorie przestępczego przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub mającą, z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki: (1) w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową; (2) za czyn nieuczciwej konkurencji; (3) za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usług lub świadczenia.

Za przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą a także udzielenie albo obietnicę udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej ustawa przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 5. Jeżeli sprawca czynu określonego w art. 296a § 1 k.k. wyrządza znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Odnotować należy, że w sytuacji, gdy dana państwowa jednostka organizacyjna wykonuje, obok funkcji władczych, także działalność gospodarczą, to odpowiedzialność na podstawie art. 296a k.k. ponosić mogą tylko te osoby (pełniące funkcje kierownicze w danej jednostce lub mające z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością tej jednostki), które przyjęły korzyści majątkowe lub osobiste albo ich obietnice tylko w związku z działalnością gospodarczą wykonywaną w danej jednostce⁶³³.

O. Górniok zauważa także, że skoro przepisy prawa upadłościowego zawierają regulację prawną odnoszącą się tylko do przedsiębiorców, to odnoszą się one do legalnej definicji działalności gospodarczej zawartej w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Pozwala to również na odniesienie do przestępstw określonych w art. 296a k.k. Jednostka, wobec której zastosowano postępowanie upadłościowe, nie traci swego statusu jako przedsiębiorca, z wyjątkiem ograniczeń przyjętych w tym prawie, i osoby pełniące funkcje kierownicze oraz mające istotny wpływ na podejmowane decyzje, mogą ponosić odpowiedzialność karną na podstawie art. 296a k.k.⁶³⁴.

⁶³³ O. Górniok (2006), *Działalność gospodarcza jako znamień przestępstwa korupcji gospodarczej*. Teza 4, „Przegląd Sądowy” 2006/10/3

⁶³⁴ Tamże.

Dokonanie oszustwa, polegającego na doprowadzeniu, w celu uzyskania korzyści majątkowej, innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, podlega karze na podstawie art. 286 § 1 k.k. Sprawca oszustwa zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, zaś w wypadku mniejszej wagi karą: grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Odnotować jednakże należy, iż nie każde wprowadzenie drugiej osoby w błąd, albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, stanowi oszustwo ścigane z urzędu. W myśl art. 286 § 4 k.k., jeżeli czyn oszustwa popełniono na szkodę osoby najbliższej, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Określone w art. 286 k.k. przestępstwo oszustwa jest przestępstwem umyślnym, zaliczanym do tzw. celowościowej odmiany przestępstw kierunkowych. Ustawa kodeks karny wymaga, aby zachowanie sprawcy było ukierunkowane na określony cel, którym w przypadku oszustwa jest osiągnięcie korzyści majątkowej. Istotnym elementem rozporządzenia mieniem w rozumieniu art. 286 § 1 k.k. jest jego dobrowolność, albowiem pokrzywdzony dokonuje określonej czynności rozporządzającej zgodnie z własną wolą. Warunkiem odpowiedzialności karnej z art. 286 § 1 k.k. jest tożsamość osoby wprowadzonej w błąd i osoby rozporządzającej mieniem.

Niekorzystnym rozporządzeniem mieniem jako znamieniem przestępstwa oszustwa, jest każda czynność o charakterze określonej dyspozycji majątkowej, odnoszącej się do ogółu praw majątkowych, ale i zobowiązań kształtujących sytuację majątkową, która skutkuje ogólnym pogorszeniem sytuacji majątkowej pokrzywdzonego, w tym zmniejszeniem szans na zaspokojenie roszczeń w przyszłości⁶³⁵.

Zagrożenie związane z popełnieniem oszustwa informatycznego określa art. 287 § 1 k.k., który stanowi, że kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub wyrządzenia innej osobie szkody, bez upoważnienia, wpływa na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych lub zmienia, usuwa albo wprowadza nowy zapis danych informatycznych, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Według art. 287 § 2 k.k. w wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Jeżeli oszustwo popełniono na szkodę osoby najbliższej ściganie, zgodnie z art. 287 § 3 k.k. następuje na wniosek pokrzywdzonego. Wpływanie na proces automatycznego przetwarzania, gromadzenia lub przesyłania informacji, o którym mowa w art. 287 § 1. k.k. oznacza ingerencję podmiotu zewnętrznego w ten proces w taki sposób, że po zakończeniu oddziaływania sprawcy, jego przebieg (a w szczególności przetwarzanie, gromadzenie lub przesyłanie) będzie inny, niż w wypadku, gdyby czynność sprawcy nie została dokonana.

⁶³⁵ Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2010 r. IV KK 1/10, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/IV%20KK%201-10.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Odnosić należy, że działanie polegające na posługiwaniu się sfabrykowanymi wydrukami komputerowymi w celu uzyskania korzyści majątkowej poprzez wprowadzenie innej osoby w błąd, wypełniać będzie znamiona klasycznego oszustwa (art. 286 k.k.), a urządzenia teleinformatyczne stanowić będą jedynie środek służący do wpływania przez sprawcę na procesy decyzyjne osoby oszukiwanej⁶³⁶.

Oszustwo kredytowe penalizuje art. 297 k.k. Artykuł ten ma na celu zarówno ochronę prawidłowości obrotu gospodarczego, która podlega ochronie także przez przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2020 r., poz. 89), jak też zapewnienie prawidłowości obrotu dokumentami. Ww. artykuł zakłada karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Nie będzie podlegał odpowiedzialności karnej z omawianego przepisu ten, kto przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie zapobiegł wykorzystaniu wsparcia finansowego lub instrumentu płatniczego, określonych w § 1 ww. artykułu, zrezygnował z dotacji lub zamówienia publicznego albo zaspokoił roszczenia pokrzywdzonego.

Należy zwrócić uwagę, że jeżeli ubiegający się o kredyt przedłoży nierzetelne oświadczenia mając z góry zamiar jego niespłacenia, a więc działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, a następnie dojdzie do przyznania kredytu, czyli skutku w postaci niekorzystnego rozporządzenia mieniem, sprawca będzie odpowiadać zarówno z art. 286 § 1 k.k., jak i z art. 297 § 1 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k. Natomiast, jeśli do takiego niekorzystnego rozporządzenia mieniem nie dojdzie i to na skutek interwencji kredytodawcy, to w rozpatrywanej sytuacji może nastąpić kumulatywny zbieg przepisów art. 13 § 1 k.k. w związku z art. 286 § 1 k.k. i art. 297 § 1 k.k., w związku z art. 11 § 2 k.k.

Popełnienie przestępstwa z art. 297 § 1 k.k. następuje już w momencie, gdy sprawca przedłoży fałszywe lub stwierdzające nieprawdę dokumenty bądź nierzetelne pisemne oświadczenie, niezależnie od tego, czy doprowadziły one do uzyskania kredytu, pożyczki bankowej, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji. Przepis penalizuje czynności przygotowawcze do podjęcia ostatecznej decyzji o przyznaniu kredytu⁶³⁷.

Przestępstwo określone w art. 297 § 1 k.k. jest przestępstwem formalnym co powoduje, że w przypadku stwierdzenia jego popełnienia nie można mówić o wystąpieniu jakiegokolwiek szkody, która mogłaby zostać następnie naprawiona przez sprawcę. Ogólnym przedmiotem ochrony tego przepisu jest prawidłowość funkcjonowania obrotu gospodarczego. Penalizację oszustwa z art. 297 k.k. uzupełniają omówione wcześniej przepisy art. 286 k.k. oraz o przywłaszczeniu mienia (art. 284 K.k.), zwłaszcza przywłaszczeniu powierzonego mienia (art. 284 § 2 k.k.), a także o sprzeniewierzeniu dotacji lub subwencji. Vide art. 82 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2020 r. poz. 19) (kks).

⁶³⁶ R. Korczyński, R. Koszut (2002), *Oszustwo komputerowe*, „Prokuratura i Prawo” 2002/2/17 -t.1.

⁶³⁷ B. Kurzępa (1998), *Oszustwo gospodarcze*, „Prokuratura i Prawo” 1998/5/43 t. 8

Zagrożenie związane z dokonaniem oszustwa ubezpieczeniowego określa art. 298 k.k. W myśl tego artykułu, osoba, która w celu uzyskania odszkodowania z tytułu umowy ubezpieczenia, powoduje zdarzenie będące podstawą do wypłaty takiego odszkodowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od penalizacji oszustwa w sytuacji, gdy sprawca, przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie zapobiegł wypłacie odszkodowania (art. 298 § 2 k.k.). Poza zakresem penalizacji z art. 298 k.k. leży pozorowanie wypadku będącego podstawą do wypłaty renty lub innego świadczenia z tytułu umowy ubezpieczenia osobowego, które mają postać umówionej sumy pieniężnej. Takie świadczenie nie ma bowiem charakteru odszkodowawczego⁶³⁸. Jeżeli jednak sprawca złoży wniosek o uzyskanie nienależnego świadczenia, to takie działanie sprawcy może być karane z art. 286 k.k.

Penalizację oszustwa kapitałowego określa art. 311 k.k. Artykuł ten stanowi, że kto w dokumentacji związanej z obrotem papierami wartościowymi, rozpowszechnia nieprawdziwe informacje lub przemilcza informacje o stanie majątkowym oferenta, mające istotne znaczenie dla nabycia, zbycia papierów wartościowych, podwyższenia albo obniżenia wkładu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 76 cyt. wcześniej ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy określa odpowiedzialność z tytułu dokonywania oszustwa podatkowego. W myśl art. 76 § 1 kks, kto przez podanie danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym lub zatajenie rzeczywistego stanu rzeczy wprowadza w błąd właściwy organ narażając na nienależny zwrot podatkowej należności publicznoprawnej, w szczególności podatku naliczonego w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, podatku akcyzowym, zwrot nadpłaty lub jej zaliczenie na poczet zaległości podatkowej lub bieżących albo przyszłych zobowiązań podatkowych, podlega karze grzywny albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie.

Należy zwrócić uwagę, iż zachowanie polegające na wprowadzeniu w błąd, stanowiące znamię deliktu z art. 76 kks, dotyczyć musi istotnej okoliczności sprawy, tzn. takiej, która może mieć wpływ na dokonanie bezpodstawnego zwrotu podatkowej należności publicznoprawnej. Poza zakresem kryminalizacji z przepisu art. 76 kks pozostają działania sprawcy polegające na wprowadzeniu w błąd co do takich elementów, które nie mają wpływu na podjęcie przez organ decyzji o dokonaniu zwrotu, na przykład co do daty urodzenia, numeru NIP, numeru PESEL⁶³⁹.

Kolejnym rodzajem przestępstwa jest oszustwo w przetargu publicznym. W myśl art. 305 k.k. karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega:

- sprawca, który w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz

⁶³⁸ O. Górniok (1997), *Prawo karne gospodarcze. Komentarz*, Toruń: Dom Organizatora, s. 35.

⁶³⁹ P. Kardas, G. Łabuda (2003), *Kryminalizacja oszustwa podatkowego w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2003/3/60 t. 2.

której przetarg jest dokonywany,

- sprawca, który w związku z publicznym przetargiem rozpowszechnia informacje lub przemilcza istotne okoliczności mające znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu albo wchodzi w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany. W przypadku, gdy pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa, ściganie przestępstwa określonego w art. 305 k.k. § 1 lub § 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Prześledźmy niektóre tezy z piśmiennictwa poświęcone oszustwu w przetargu publicznym. W. Jaroch zauważa, że odpowiedzialność karną za rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w związku z publicznym przetargiem lub zatajenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wyniku przetargu określa art. 305 § 2 k.k. Na mocy tego przepisu będzie odpowiadała np. osoba, na której ciążył obowiązek informowania oferentów, podająca świadomie fałszywe dane, w celu doprowadzenia do wygrania przetargu przez jednego z nich (Jaroch 2004). Przestępstwa z art. 305 k.k., tj. udaremnianie przetargu oraz rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, mogą być popełniane zarówno przez członków komisji przetargowych, jak i przez osoby biorące udział w postępowaniu w charakterze oferentów⁶⁴⁰.

Penalizację fałszu materialnego określa art. 270 k.k. W myśl art. 270 § 1 k.k. kto, w celu użycia za autentyczny, podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W myśl § 2 tej samej karze podlega, kto wypełnia blankiet, opatrzony cudzym podpisem, niezgodnie z wolą podpisanego i na jego szkodę albo takiego dokumentu używa, zaś w myśl § 3 kto czyni przygotowania do przestępstwa określonego w § 1, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Dokument jest podrobiony wówczas, gdy nie pochodzi od tej osoby, w imieniu której został sporządzony, zaś dokument jest przerobiony wówczas, gdy osoba nieupoważniona zmienia dokument autentyczny. Przez podrobienie dokumentu należy rozumieć sporządzenie dokumentu polegające na zachowaniu pozorów, że dokument pochodzi od innej osoby. Przerobienie dokumentu zachodzi wówczas, gdy osoba nieupoważniona zmienia jego treść na inną od autentycznej.

„Podpis” w rozumieniu art. 270 § 2 k.k. oznacza znak graficzny umożliwiający ustalenie tożsamości osoby składającej podpis i musi być przez nią samą złożony. Nie można uznać, że podpisem jest odbitka własnoręcznego podpisu na blankiecie, niezależnie od tego jaką techniką uzyskana (faksymile, fax, skan komputerowy)⁶⁴¹.

Penalizacji podlega poświadczanie nieprawdy w dokumentach. Penalizacji oszustwa służy także art. 271 k.k. W myśl § 1 tego artykułu funkcjonariusz publiczny

⁶⁴⁰ W. Jaroch (2004), *Przestępstwa w systemie zamówień publicznych. Teza 2*, „Prokuratura i Prawo” 2004/4/93.

⁶⁴¹ Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2011 r. V KK 35/1*, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/V%20KK%2035-11.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W wypadku mniejszej wagi (§ 2), sprawca podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (§ 3).

Przestępstwo z art. 271 § 1 k.k. skierowane jest przeciwko dokumentom, a więc przedmiotem ochrony jest tu pewność obrotu oparta na publicznym zaufaniu do dokumentów i domniemaniu prawdziwości pism mających taki charakter. Stąd też przestępstwo to ścigane jest z urzędu, a interes Państwa - jako podmiotu bezpośrednio pokrzywdzonego owym naruszeniem - reprezentuje prokurator⁶⁴². Należy odnotować, że protokół odbioru robót jest niewątpliwie dokumentem w rozumieniu art. 115 § 14 k.k., albowiem potwierdza prawidłowe wykonanie umowy przez wykonawcę i wynikające z tego jego prawo do wynagrodzenia. Jest podstawą do wystawienia faktury. Poświadczenie nieprawdy w takim dokumencie będzie penalizowane z art. 271 k.k.⁶⁴³.

Nadużycie zaufania. Oszustwo finansowe może być karane na podstawie art. 286 § 1 k.k. Zachowanie osoby, dokonującej oszustwa finansowego, poprzez prowadzenie tzw. „kreatywnej księgowości”, tj. wykazywanie w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach finansowych danych niezgodnych ze stanem faktycznym, może być rozpatrywane także poprzez pryzmat nadużycia udzielonych tej osobie uprawnień, jak też może być kwalifikowane, jako niedopełnienie zaufania. Oszustwo finansowe może być zatem związane z przestępstwem nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym, o którym stanowi art. 296 § 1 k.k.

Artykuł ten w cyt. § 1 stanowi, iż kto, będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalności gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Ustawodawca zwiększa zagrożenie karą, w przypadku, gdy sprawca przestępstwa określonego w § 1 działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. W takiej sytuacji sprawca podlega zgodnie z § 2 ww. artykułu, karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W przypadku, gdy sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 2 wyrządza szkodę majątkową w wielkich rozmiarach, podlega, zgodnie z § 3 ww. artykułu, karze pozbawienia wolności od roku nawet do lat 10.

⁶⁴² Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2010 r. III KK 309/1, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20KK%20309-10.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

⁶⁴³ Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, Portal orzeczeń, II AKa 174/17 - wyrok z uzasadnieniem Sąd Apelacyjny we Wrocławiu z 2017-07-20, dostępny na stronie: [http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/\\$N/155000000001006_II_AKa_000174_2017_Uz_2017-07-20_002](http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/$N/155000000001006_II_AKa_000174_2017_Uz_2017-07-20_002) [dostęp: 25.08.2018].

Działanie nieumyślne sprawcy przestępstwa określonego w § 1 lub 3 ww. artykułu ogranicza, jednakże karę pozbawienia wolności do lat 3 (§ 4). Warunkiem odstąpienia od ukarania, jest w myśl § 5 ww. artykułu, dobrowolne naprawienie w całości wyrządzonej szkody, przed wszczęciem postępowania karnego.

Należy odnotować, iż przez zajmowanie się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą, w rozumieniu art. 296 § 1 k.k., należy rozumieć wszelkie zachowania polegające na: rozstrzyganiu w tych sprawach, współdziałaniu w nich lub wpływaniu na rozstrzygnięcia (na przykład rozporządzanie mieniem, dokonywanie czynności prawnych udzielanie rady). Nie mieści się natomiast w tym pojęciu wypełnianie czynności ściśle wykonawczych ani też wypełnianie ściśle oznaczonych i precyzyjnych poleceń. W literaturze podkreśla się, że „zajmowanie się” nie jest wykonywaniem jakichkolwiek czynności związanych ze sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą, lecz jedynie takich, które związane są z kompetencjami władczymi. Stąd też do kręgu podmiotów przestępstwa określonego w art. 296 § 1 k.k. nie mogą zostać zaliczone osoby wykonujące ściśle określone czynności w sposób niesamodzielny jako wykonawcy cudzych poleceń. Warunkiem zaliczenia konkretnej osoby do kręgu podmiotów przestępstwa nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym jest zatem ustalenie, że do jej obowiązków należy nie tylko dbałość o stan powierzonego mienia, ale także przysparzanie mienia w procesie gospodarowania⁶⁴⁴.

Wśród pozostałych przepisów związanych z korupcją należy nadmienić o przepisach ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r., poz. 358). Ustawa definiuje pojęcie podmiotu zbiorowego, którym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Podmiotem zbiorowym w rozumieniu ustawy jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej: 1) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku; 2) dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1; 3) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1; 3a) będącej

⁶⁴⁴ Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2009 r. V KK 82/09*, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/V%20KK%2082-09.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie: 1) co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3, lub co najmniej braku należytego nadzoru nad tą osobą - ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego; 2) organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3 pkt 1 lub 3a, podczas gdy mogło je zapewnić zachowanie należytej staranności, wymaganej w danych okolicznościach, przez organ lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli osoba, o której mowa w art. 3, popełniła przestępstwo, m.in.: 1) przeciwko obrotowi gospodarczemu, określone w art. 296, art. 297-306 oraz art. 308 Kodeksu karnego; 2) łapownictwa i płatnej protekcji, określone w art. 228-230a, art. 250a i art. 296a Kodeksu karnego, w art. 192b(1) i art. 192c(2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373), art. 46-48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1468).

10. Stosowanie normy antykorupcyjnej PN-ISO 37001

W dniu 12 maja 2017 r. Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego zatwierdził polską normę PN-ISO 37001 – „systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Wymagania i wytyczne stosowania”, stanowiącą polskie tłumaczenie międzynarodowej normy ISO 37001: 2016 *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*. Norma określa i wytyczne w zakresie zapobiegania, wykrywania i reagowania na korupcję w organizacji. To trójelementowe podejście jest zbieżne z prezentowanym w literaturze naukowej (vide poprzednia część monografii) oraz podejściem INTOSAI.

W części poświęconej prezentacji definicji określono pojęcie korupcji jako „oferowanie, obiecywanie, dawanie, akceptowanie lub ubieganie się o nienależne korzyści...”⁶⁴⁵. W Polsce należy stosować pojęcie korupcji określone w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W przypadku stosowania normy przez polskie przedsiębiorstwa posiadające oddziały zagraniczne należy uwzględnić definicje korupcji obowiązujące w normach prawnych państw, w których te oddziały się znajdują.

Twórcy normy trafnie rozpoczynają formułowanie wytycznych antykorupcyjnych od kontekstu organizacji, jakich te wytyczne będą dotyczyć. A zatem w części normy 4.1 – „rozumienie organizacji i jej kontekstu” stwierdzono, że organizacja powinna określić czynniki endogeniczne i egzogeniczne wpływające na jej cele, a także na zdolność do osiągania celów systemu zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Czynniki te mają charakter katalogu taksatywnego i obejmują m.in.⁶⁴⁶:

- rozmiar, strukturę organizacji i sposób delegowania odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w organizacji,
- lokalizacje i sektory, w których organizacja działa,
- model biznesowy organizacji,
- jednostki, nad którymi organizacja sprawuje kontrolę (na przykład spółki zależne) i jednostki, które mają kontrolę nad organizacją,
- partnerów biznesowych organizacji,
- charakter i rozmiar interakcji z funkcjonariuszami publicznymi,
- mające zastosowanie zobowiązania i obowiązki statutowe, prawne, umowne i zawodowe.

W świetle powyższego należy przeprowadzić, prezentowaną wcześniej w tej monografii, analizę PEST, SWOT, przeanalizować stosowane metody zarządzania w organizacji, w tym zarządzanie przez delegowanie uprawnień. Norma PN-ISO

⁶⁴⁵ PKN, *PN-ISO 37001, op. cit.*, s. 9. (uwaga: w kolejnych przypisach podano PN-ISO 37001)

⁶⁴⁶ PN-ISO 37001, s. 13.

37001 stanowi, że pojęcie „organizacja ma kontrolę nad inną organizacją” oznacza, że bezpośrednio lub pośrednio kontroluje zarządzanie organizacją. Wprawdzie z analizy normy nie wynika, czy pojęcie to odnosi się do relacji pomiędzy organami kontroli a kontrolowanymi, ale z treści normy można wywnioskować, że chodzi tu o przypadek nadzoru organizacji nad innymi organizacjami. Stanowi o tym komentarz zawarty w punkcie A.13.1.3 normy PN-ISO 37001.

W punkcie 4.2 – „zrozumienie potrzeb i oczekiwań interesariuszy” norma PN-ISO 37001 stanowi, że organizacja powinna określić interesariuszy, którzy są istotni dla systemu zarządzania działaniami antykorupcyjnymi oraz wymagania tych interesariuszy względem organizacji i jej działań⁶⁴⁷. Sposób identyfikowania interesariuszy przedstawiono w poprzedniej części tej monografii.

W punkcie 4.3 – „określenie zakresu systemu zarządzania działaniami antykorupcyjnymi” normy stwierdzono, że organizacja powinna w formie pisemnej określić granice i możliwości zastosowania systemu zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Określając ów zakres (co można określić pojęciem polityki antykorupcyjnej) należy wziąć pod uwagę charakter organizacji, w tym czynniki wpływające na organizację, relacje organizacji z jej interesariuszami, a także wyniki oceny ryzyka korupcji⁶⁴⁸. Dodać należy, że norma PN-ISO 37001 nie narzuca organizacji wdrożenia odrębnego systemu antykorupcyjnego. System antykorupcyjny może stanowić część składową (a zatem być subsystemem) systemu zarządzania zgodnością, określonego wytycznymi zawartymi w normie ISO 19600. Nie mniej jednak w polskiej rzeczywistości, a zatem przy nadal stosunkowo wysokim ryzyku wystąpienia korupcji, a także uwzględniając zagrożenia korupcyjne występujące w krajach partnerów biznesowych, na przykład z Afryki (vide dane Transparency International) warto podjąć decyzję o stworzeniu odrębnego systemu zarządzania antykorupcyjnego kompatybilnego z systemem zarządzania zgodnością⁶⁴⁹.

Niezależnie od tego, czy zostanie podjęta decyzja o utworzeniu autonomicznego systemu zarządzania antykorupcyjnego, czy też połączenia go z systemem zarządzania zgodnością PN-ISO 37001 trafnie wskazuje na obowiązek sporządzenia i udostępnienia pracownikom wytycznych, jak postępować z płatnościami ułatwiającymi i płatnościami wymuszającymi. Płatność wymuszona ma miejsce wtedy, gdy od personelu żąda się pieniędzy poprzez groźby (lub odbierane jako takie) przeciwko życiu, zdrowiu, wolności itd. PN-ISO 37001 nie dotyczy takiej formy płatności. Płatność ułatwiająca to nieoficjalne płatności dokonane w zamian za usługi, do których płacący jest legalnie uprawniony bez dokonywania takiej płatności, na przykład drobny prezent za wydanie pozwolenia na pracę. Norma PN-ISO 37001 wyraźnie stanowi o zakazie stosowania w organizacji płatności ułatwiających⁶⁵⁰.

⁶⁴⁷ PN-ISO 37001, s. 13.

⁶⁴⁸ PN-ISO 37001, s. 14.

⁶⁴⁹ PN-ISO 37001, s. 29.

⁶⁵⁰ Tamże

Norma PN-ISO 37001 stanowi, że organizacja musi przyjąć wytyczne, w których określa jakie działania mają podjąć kierownicy lub pracownicy w przypadkach, gdy żądano od nich płatności. A zatem w przypadku płatności ułatwiającej zażądać potwierdzenia płatności, a jeżeli takiego dowodu się nie uzyska, odmówienia dokonania takiej płatności. W przypadku zaś płatności wymuszonej dokonanie takiej płatności, gdy zagrożone jest życie, zdrowie, bezpieczeństwo, wolność osób dokonujących płatności lub innych.

Niezależnie od tego z jaką płatnością przedstawiciele organizacji mają do czynienia, muszą odnotować zdarzenie, zebrać stosowne dowody, zawiadomić przełożonych oraz osobę pełniącą funkcję zapewnienia zgodności antykorupcyjnej w organizacji (pełnomocnika ds. walki z korupcją). Jednocześnie wytyczne powinny określać, jakie działania ma podjąć organizacja, której personel dokonał płatności ułatwiającej lub wymuszonej. A zatem, należy wyznaczyć osobę (niezwiązaną z osobami, którzy dokonali takiej płatności), zapisać transakcję płatności ułatwiającej lub wymuszonej w księgach rachunkowych organizacji oraz zawiadomić organy ścigania⁶⁵¹.

Prezentując podstawowe wymogi dotyczące systemu zarządzania działaniami antykorupcyjnymi PN-ISO 37001 stwierdza, że organizacja powinna stworzyć, udokumentować, wdrożyć a następnie utrzymywać i doskonalić system zarządzania działaniami antykorupcyjnymi⁶⁵². Ów system, jak podano wcześniej w tej monografii, należy ustanowić z perspektywy organizacji, procesów oraz stanowisk pracy uwzględniając trzy elementy procesu zwalczania korupcji: prewencję, detekcję oraz reakcję. System antykorupcyjny powinien być dostosowany do rozmiarów organizacji, zakresu jej działania oraz otoczenia, zgodnie z wymogami prakseologii. Na przykład organizacja funkcjonująca w państwie zaliczonym przez Transparency International do kategorii krajów o podwyższonym ryzyku wystąpienia korupcji będzie wymagała większego nadzoru antykorupcyjnego niż organizacja funkcjonująca na przykład w Finlandii czy Norwegii. Jedną z kluczowych kwestii zarządzania antykorupcyjnego, co przedstawiono wcześniej w tej monografii, jest prawidłowe określenie ryzyka korupcji. PN-ISO 37001 stanowi, że środki nadzoru antykorupcyjnego wdrożone przez organizację w odniesieniu do transakcji o dużych wartościach oraz przy rozproszeniu terytorialnym oddziałów organizacji będą bardziej wszechstronne niż w przypadku organizacji dokonującej transakcji o niewielkich wartościach⁶⁵³. Taka konstatacja jest częściowo trafna. To prawda, że duże wartościowo transakcje przyciągają podmioty, które w nieuczciwy sposób chcą szybko zarobić bardzo duże pieniądze. Nie można zapominać o tzw. efekcie „krojenia salami” (salami slicing), a zatem dokonywania codziennego procederu korupcyjnego w licznych transakcjach o niewielkich wartościach. Zasadnym zatem jest sformułowanie

⁶⁵¹ Tamże

⁶⁵² PN-ISO 37001, s. 14.

⁶⁵³ PN-ISO 37001, s. 30.

uogólnienie, że nie chodzi o różnicowanie, czy prowadzić bardziej czy mniej wszechstronne oceny ryzyka korupcji, lecz o to, jakie procedury antykorupcyjne zastosować w odniesieniu do transakcji o małych kwotach a jakie w przypadku transakcji dużych rozmiarów.

Twórcy prezentowanej normy zauważają, że organizacja mająca bardzo szeroki zakres partnerów biznesowych może uznać, że niektóre kategorie klientów prawdopodobnie nie będą stwarzali większego niż małe ryzyko korupcji. Przykładowo wobec klientów detalicznych kupujących dobra konsumpcyjne prawdopodobnie nie będzie konieczne zastosowanie wymogu zachowania należytej staranności, a zatem dokładnego identyfikowania zagrożeń, jakie niesie ze sobą współpraca z klientem⁶⁵⁴.

Powyższa konstatacja prezentowana przez autorów normy wymaga pewnego uzupełnienia. Mianowicie, z uwagi na potrzebę stworzenia jak najbardziej uniwersalnej normy niektóre jej zapisy wymagały zachowania dużego stopnia ogólności. A to z kolei wymaga czasami wprowadzenia komentarza uzupełniającego treść normy. I tak, generalnie prawdą jest, że w przypadku klientów detalicznych na ogół ryzyko korupcji wynikające z relacji biznesowych z nimi jest niewielkie. Istnieje jednak pewna kategoria klientów detalicznych, którzy u producenta będą nabywać dobra luksusowe (samochody, jachty, biżuterię, garderobę lub dodatki do garderoby) w celu wyprania pieniędzy pochodzących z nielegalnej działalności, w tym korupcji. Oznacza to, że nawet jeśli transakcja dokonywana z klientem detalicznym nie cechuje się znamionami korupcji, to może być następstwem czynów korupcyjnych dokonanych wcześniej przez klienta detalicznego z innym podmiotem i z powodu prawdopodobieństwa prania pieniędzy powinna być weryfikowana i zgłoszona odpowiednim służbom – jednostce analityki finansowej (*Financial Intelligence Unit*).

W punkcie 4.5 PN-ISO 37001 trafnie wskazuje się na potrzebę regularnej oceny ryzyka korupcji⁶⁵⁵. Taka ocena powinna być dokumentowana (vide poprzednia część monografii) po to, aby zamienić wiedzę ukrytą w wiedzę jawną, zapewnić ciągłość zarządzania antykorupcyjnego. Ocena ryzyka korupcji, co stwierdzono wcześniej w tej monografii, powinna być dokonywana z perspektywy organizacji (jej struktury itp.), procesów oraz stanowisk pracy. Taka ocena ryzyka korupcji powinna służyć hierarchizowaniu zidentyfikowanych ryzyk (na przykład: niskie, średnie, wysokie lub według innej skali, choćby pięciopunktowej) na podstawie określonych kryteriów, z uwzględnieniem otoczenia, zadań, celów organizacji. Częstotliwość analiz dotychczasowych sposobów oceny ryzyka korupcji zależy od⁶⁵⁶:

- uwarunkowań zewnętrznych (na przykład zmiany przepisów prawa wpływające na organizację), czynników wewnętrznych (zatrudnienia nowych osób w organizacji, którzy co prawda deklarują, że ich cele i wartości są zbieżne z celami i wartościami organizacji, ale deklaracje te

⁶⁵⁴ PN-ISO 37001, s. 31.

⁶⁵⁵ PN-ISO 37001, s.14.

⁶⁵⁶ PN-ISO 37001, s. 31-32.

wymagają weryfikacji w praktycznym działaniu), a także w wyniku znaczącej zmiany struktury organizacyjnej lub zakresu prowadzonej działalności,

- organizacja musi uwzględnić lokalizację swojej działalności w ocenie ryzyka. Inne będzie ryzyko korupcji wynikające z działalności w Kanadzie, a inne w krajach afrykańskich. Również rozmiar organizacji ma wpływ na szacowanie ryzyka. W organizacjach złożonych, na przykład w spółkach kapitałowych posiadających spółki zależne, w tym w innych krajach, ryzyko korupcji (tzw. nieodłączne) będzie większe niż w przypadku organizacji niewielkich pod względem liczby zatrudnionych pracowników, nie posiadających żadnych oddziałów,
- rodzaju transakcji. Na przykład umowy offsetowe mogą generować korupcję. Podmioty współpracujące z beneficjentem umowy offsetowej mogą otrzymywać zlecenia w wyniku korupcji. Również spółki „joint-venture” z partnerami pochodzącymi z krajów zagrożonych korupcją mogą wpływać na organizację wchodzącą w tego typu przedsięwzięcia biznesowe. Autorskie sformułowanie „rodzaj transakcji” uwzględnia zarówno rodzaj działań, o którym stanowi PN-ISO 37001, jak też kategorie klientów. Należy zatem zbadać bieżących i potencjalnych partnerów biznesowych. Mogą się zdarzyć klienci, którzy będą nabywali od organizacji wyroby lub usługi o bardzo dużej wartości w zamian za łapówki. Pojęcie „rodzaj transakcji” obejmuje także różne kategorie dostawców. Każdy z dostawców, jak i klientów), powinien być zaszeregowany do określonej kategorii ryzyka korupcji. Na przykład dostawcy usług lotniczych (online) lub hoteli (online) mogą być zaliczeni do kategorii dostawców o niskim ryzyku wystąpienia korupcji. Dostawca złomu miedzianego zaś, z uwagi na wartość dostaw oraz możliwość manipulacji parametrami jakościowymi dostaw, do kategorii dostawców o dużym ryzyku korupcji, czego następstwem będzie bardzo wnikliwy proces weryfikowania takich dostawców i analizowania powiązań z pracownikami organizacji,
- agencji lub pośrednicy, którzy w imieniu organizacji współdziałają z klientami organizacji lub funkcjonariuszami publicznymi, będą zaliczeni do kategorii podmiotów o średnim lub wysokim ryzyku korupcji, zwłaszcza, gdy są opłacani na zasadzie prowizji lub płatności za pozytywny wynik swoich działań.

Należy ustalić częstotliwość i charakter interakcji z funkcjonariuszami publicznymi, mając na uwadze, iż takie relacje mogą generować ryzyko korupcji, na przykład z urzędnikiem odpowiedzialnym za wydanie koncesji. Należy ustalić, jakie są prawne ograniczenia relacji z funkcjonariuszami publicznymi⁶⁵⁷. Na przykład, czy

⁶⁵⁷ Tamże

można wręczyć gadżet reklamowy funkcjonariuszowi publicznemu, a jeśli tak to o jakiej wartości?

Po dokonaniu oceny ryzyk korupcji organizacja może ustalić rodzaj i poziom antykorupcyjnych środków nadzoru stosowanych w każdej kategorii ryzyka. Jednocześnie należy założyć, iż skuteczność rozwiązań antykorupcyjnych należy monitorować i jeżeli nie są adekwatne zmodyfikować je⁶⁵⁸. Przykładowe autorskie działania ograniczające ryzyko korupcji przedstawiono poniżej.

Tabela 37. *Mitygowanie ryzyka korupcji z uwzględnieniem zmiennych organizacyjnych*

Zmienna organizacyjna	Poziom ryzyka	Działania mitygujące
a) Struktura organizacyjna b) Lokalizacje i sektory, w których organizacja działa c) Skala i złożoność rodzaju działalności oraz operacji organizacji d) Kategorie partnerów biznesowych	Niski	Okresowe szkolenia antykorupcyjne pracowników. Wprowadzenie instytucji sygnalistów. Monitoring organizacji, obejmujący analizę symptomów korupcji
	Średni	Jak wyżej oraz niezapowiedziane kontrole działalności organizacji. Wprowadzenie w działalności „zasady wielu oczu”. Jawność postępowania (chyba, że działalność dotyczy informacji niejawnych). Zobowiązanie partnerów organizacji do podpisania deklaracji o spełnieniu wymagań antykorupcyjnych w swojej działalności
	Wysoki	Jak wyżej oraz wprowadzenie pełnomocników ds. polityki zgodności w każdej jednostce organizacyjnej w przypadku organizacji z zdecentralizowaną strukturą, działającą w wielu lokalizacjach. Bieżąca wymiana informacji pomiędzy ww. pełnomocnikami. Rotacja kluczowych pracowników w przypadku organizacji działającej w wielu lokalizacjach. Wprowadzenie w umowach offsetowych klauzul antykorupcyjnych

⁶⁵⁸ Tamże

Funkcjonariusze publiczni	Niski	Okresowe szkolenia antykorupcyjne pracowników. Wprowadzenie instytucji sygnalistów. Monitoring organizacji, obejmujący analizę symptomów korupcji
	Średni	Jak wyżej. Niezapowiedziane kontrole działalności organizacji. Stosowane zasady wielu oczu. Jawność postępowania
	Wysoki	Jak wyżej oraz rotacja kluczowych pracowników organizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PN-ISO-37001

Norma PN-ISO-37001 stanowi, że organizacja powinna określić jaki jest poziom akceptowanego ryzyka korupcji, tzw. „apetytu na ryzyko”. Jak należy to rozumieć? W warunkach idealnych poziom akceptowalnego ryzyka korupcji powinien wynosić zero. Taka sytuacja jednakże jest w praktyce niemożliwa, co zresztą wykazują na przykład badania Transparency International, z których wynika, że żaden naród ani kraj na świecie nie osiągnął stanu idealnego w zakresie walki z korupcją (vide: CPI TI). A zatem należy dążyć w swoich działaniach do osiągnięcia stanu jak najbardziej zbliżonego do zera, czyli niskiego poziomu ryzyka wystąpienia korupcji w działalności organizacji.

Należy przyjąć, że ryzyka należy identyfikować, co już wskazano w tym opracowaniu, nie tylko dla całej organizacji, a zatem jej celów, komórek organizacyjnych, ale także procesów oraz stanowisk pracy. Nie istnieje przy tym minimalna lub maksymalna liczba ryzyk, którą należy zidentyfikować i przeanalizować. Najważniejsze jest, aby zidentyfikowane ryzyka naprawdę odzwierciedlały rzeczywiste zagrożenia dla realizacji celów i zadań organizacji. Po zakończonej identyfikacji ryzyka może się okazać, że ryzyka będą tworzyć pewne grupy. Grupowanie ryzyk ma na celu ułatwienie i usprawnienie zarządzania ryzykiem. Należy pamiętać, że niezależnie, czy dotyczy to organizacji publicznej, czy prywatnej, wystąpienie przypadków korupcji w jej działalności i nagłośnienie tej sprawy przez środki masowego przekazu dewastuje zaufanie do organizacji. Stąd tak ważna jest profilaktyka antykorupcyjna w organizacjach.

Ważną kwestią jest wskazanie tzw. właścicieli ryzyk, a zatem tych decydentów, którzy mają prawne możliwości podejmowania działań mitygujących ryzyka. Na przykład, w strukturze jednostki składającej się z komórek organizacyjnych kierowanych przez dyrektorów, którym podlegają kierownicy wydziałów, kierownik wydziału może nie być właścicielem ryzyka związanego z odejściem kluczowych pracowników z uwagi na pogarszające się warunki finansowe. To dyrektor komórki organizacyjnej w ramach swoich kompetencji może już mieć możliwości zarządzania

tym ryzykiem poprzez odpowiednią organizację pracy komórki organizacyjnej, ustalenie systemu zastępstw czy kierowanie pracowników na specjalistyczne szkolenia.

Istotną kwestią jest również zaangażowanie (vide poprzednia część monografii – akcelerator antykorupcyjny) jak największej liczby osób w organizacji do identyfikacji ryzyk. A zatem oprócz naczelnego kierownictwa i kierowników średniego szczebla, a zatem właścicieli ryzyk, w procesie identyfikacji ryzyk powinni wziąć udział pracownicy (na przykład za pomocą ankiet w procesie samooceny antykorupcyjnej organizacji, procesów, stanowisk pracy). Budowanie tak szerokiego zaplecza do analizy ryzyka ma dwa cele. Po pierwsze, stwarza możliwość bardziej wszechstronnej analizy działalności organizacji. Po drugie, jest to sygnał dla wszystkich w organizacji, że działania antykorupcyjne nie są pozorowane, lecz realne. Ponadto, że działania te nie są jednorazowe, lecz stałe, a kierownictwo organizacji jest zdeterminowane do skutecznego ograniczenia ryzyka korupcji w organizacji. Takie działania służą zmianie instytucji nieformalnych w organizacji. To z kolei jest kluczowe do zapewnienia równowagi instytucjonalnej, a zatem zbieżności z instytucjami formalnymi.

Wśród technik identyfikacji ryzyk należy wymienić proponowane w komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF, poz. 56):

- listy potencjalnych zdarzeń – technika, w której potencjalne zdarzenia w organizacji są tworzone na podstawie doświadczeń innych jednostek wykonujących podobną działalność. Listy te mogą być stosowane jako punkt wyjściowy do identyfikacji zdarzeń,
- moderowane warsztaty i wywiady - Identyfikacja zdarzeń poprzez wykorzystanie w dyskusji skumulowanej wiedzy i doświadczenia kierownictwa i pracowników. Moderator prowadzi dyskusję na temat zdarzeń, które mogą wpływać na osiągnięcie celów i zadań. Dzięki połączeniu wiedzy i doświadczenia uczestników warsztatów czy wywiadów mogą być zidentyfikowane ważne zdarzenia, które inaczej mogłyby zostać pominięte,
- analiza procesów - Analiza nakładów, zadań, obowiązków i rezultatów, które składają się na proces, poznanie relacji zachodzących pomiędzy nimi. Jednostka/komórka organizacyjna identyfikuje zdarzenia, które mogą wpływać na osiągnięcie celów poprzez analizę czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na nakłady i działania w ramach procesów,
- burza mózgów - dyskusja, w której uczestnicy spotkania mogą swobodnie zgłaszać wszelkie potencjalne ryzyka, nieprawidłowości, możliwości wystąpienia błędów, które następnie są weryfikowane i selekcjonowane. Istotą burzy mózgów jest pobudzanie jej uczestników do zebrania jak największej ilości potencjalnych zdarzeń, które mogą wpłynąć na osiągnięcie celów i zadań.

W identyfikacji ryzyk powinny uczestniczyć osoby, które są odpowiedzialne za realizację wyznaczonych celów i zadań oraz osoby je realizujące. Potencjalni uczestnicy procesu identyfikacji ryzyk to najwyższe kierownictwo (przynajmniej w odniesieniu do celów strategicznych), kierownictwo średniego szczebla, wybrani pracownicy, osoba/zespół/kierownik komórki, osoba odpowiedzialna za koordynację systemu zarządzania ryzykiem w jednostce, komitet audytu. W wyniku prowadzonej identyfikacji ryzyk otrzymuje się listę ryzyk odnoszących się do sformułowanych celów, określającą przyczyny i skutki ich wystąpienia.

Jednym z rozwiązań o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji, ale też wykrywaniu tego zjawiska jest należyta staranność. Dochowanie należytej staranności polega na skrupulatnej analizie czynników służących ocenie partnerów wpływających na w działalność organizacji stosującej ww. zasadę. I tak⁶⁵⁹:

Tabela 38. *Przykładowy kwestionariusz do badania i oceny partnera współpracującego z organizacją*

Pytanie	Odpowiedź		Uwagi
	Tak	Nie	
Czy partner jest legalnie działającym podmiotem? (przeanalizuj m.in. dokumenty rejestracyjne, roczne sprawozdania, numer identyfikacji podatkowej)			
Czy partner posiada doświadczenie i zasoby niezbędne do realizacji zadań określonych umową?			
Czy partner był podejrzany o korupcję lub oszustwa? Pytanie dotyczy udziałowców, kierownictwa, właściciela partnera			
Czy partner ma bezpośrednie lub pośrednie powiązania z klientami organizacji lub funkcjonariuszami publicznymi, które mogą katalizować korupcję?			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PN-ISO 37001

Twórcy normy PN-ISO-37001 trafnie wskazują, że należyta staranność nie tylko polega na wysłaniu kwestionariusza (vide powyższa tabela) do partnera, ale także na podjęciu innych działań, a zatem analizie dostępnych danych o partnerze, w tym

⁶⁵⁹ PN-ISO 37001

przy wykorzystaniu Internetu, w tym informacji z publicznych baz danych, sprawdzeniu baz prowadzonych przez inne organizacje, na przykład przez Bank Światowy, uzyskaniu informacji od stron trzecich na temat reputacji etycznej partnera⁶⁶⁰.

Wskazywane przez twórców normy PN-ISO 37001 finansowe środki nadzoru zostały już przedstawione w tym opracowaniu. Obejmują one m.in. zasadę wielu oczu, a zatem wprowadzenie takich rozwiązań organizacyjnych, aby ta sama osoba nie mogła inicjować i zatwierdzać płatności. Wprowadzenie różnych poziomów uprawnień do zatwierdzania płatności, wymaganie złożenia co najmniej dwóch podpisów na potwierdzeniu płatności, wymaganie dokumentacji potwierdzającej celowość dokonania płatności, stosowanie głównie elektronicznych rozliczeń finansowych, wprowadzenie obowiązku badania płatności w ramach audytu, a jednocześnie rotacji audytorów⁶⁶¹.

Niefinansowymi środkami nadzoru są m.in. analizy wykonania zadań obejmujące odbiory robót, analizy celowości, rzetelności, legalności i gospodarności zawieranych umów, zlecanie robót lub usług po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia obejmującego co najmniej trzech oferentów, wdrożenie zasady wielu oczu, zapewnieniu wzmożonego nadzoru nad realizacją zadań o wysokim ryzyku korupcji⁶⁶².

Trafnym rozwiązaniem jest wprowadzenie normą tzw. zobowiązania antykorupcyjnego, które powinno dotyczyć partnerów, których działalność jest obarczona większym niż niskim ryzykiem korupcji. Takie zobowiązanie partner powinien złożyć na piśmie, przy czym może to być oddzielny dokument lub część umowy.

⁶⁶⁰ PN-ISO 37001.

⁶⁶¹ Tamże.

⁶⁶² Tamże.

ZAKOŃCZENIE

Zawarte w pracy rozważania przebiegają dwoma wzajemnie powiązanymi i przeplatającymi się nurtami: opisowo-analitycznym i postulatycznym. Przyjęcie takiego sposobu rozważań pozwoliło na zrealizowanie celów pracy oraz problemów badawczych.

- W monografii uporządkowano aparat pojęciowy i sformułowano oryginalne, autorskie definicje.
- ustalono, że konflikt interesów obejmuje relacje decydenta albo członków jego najbliższej rodziny z innymi osobami, które mogą wpływać na treść podejmowanych przez niego decyzji w sposób rodzący wątpliwość co do ich bezstronności. Z kolei lobbying zdefiniowano jako zdarzenie polegające na wywieraniu na decydentów nacisku przez zainteresowane podmioty w celu uzyskania decyzji uwzględniających ich interesy,
- uznano, że wyjaśnieniu zjawiska nepotyzmu i kumoterstwa służy koncepcja altruizmu krewniaczego W. D. Hamiltona oraz koncepcja J.M. Smitha o doborze krewniaczym. Zidentyfikowano mechanizmy nepotyzmu oraz kumoterstwa,
- rozwiązano problem badawczy w zakresie identyfikacji obszaru wspólnych oraz sprzecznych interesów podmiotów relacji opartych na nepotyzmie lub kumoterstwa,
- wskazano na możliwość zastosowania mnożnika Keynesa i założeń G. Akerfofa i R. Schillera do określenia zależności pomiędzy korupcją, a poziomem wzrostu dochodu narodowego,
- ustalono, że kierunki ograniczenia korupcji należy ująć w ramy strategii antykorupcyjnej pojmowanej jako ogólny program działalności organizacji ukierunkowany na wykorzystanie zasobów dla osiągnięcia zamierzonych celów. Na strategię z punktu widzenia makrostruktury – państwa można spojrzeć poprzez pryzmat koncepcji M. Portera,
- stwierdzono, że sprawca przestępstwa korupcyjnego będzie dążył do uzyskania jak największego przychodu krańcowego. Ma to implikacje w zakresie prewencji i detekcji korupcji,
- przyjęto holistyczne postrzeganie problemu efektywności antykorupcyjnej organizacji publicznej,
- skuteczne zarządzanie efektywnością antykorupcyjną wymaga odpowiedniego sformułowania celów, zaprojektowania oraz zarządzania każdym z trzech poziomów: organizacji, procesu oraz stanowiska pracy,

- określono dziewięć zmiennych wpływających na efektywność organizacji, w tym jej działań antykorupcyjnych,
- opracowano macierz efektywności antykorupcyjnej,
- sformułowano oryginalne założenia analizy ACPESTA (*Anti-Corruption PEST Analysis*).
- określono: czteroelementowy model postępowania antykorupcyjnego w organizacjach publicznych oraz wskazano na możliwość wykorzystania modelu 7S w zarządzaniu antykorupcyjnym,
- przedstawiono założenia akceleracji zmian antykorupcyjnych w organizacji,
- zaproponowano oryginalne podejście służące prewencji i detekcji zjawiska korupcji, w szczególności wykorzystanie analizy interesariuszy w diagnozie ryzyka korupcji,
- przedstawiono rozmiary zjawiska korupcji na świecie i w Polsce,
- przedstawiono zinstytucjonalizowane formy walki z korupcją,
- kierując się założeniem, że monografia będzie również wykorzystywana w procesie dydaktycznym oraz przez praktyków przygotowano narzędzia diagnostyczne oraz przedstawiono wyniki analizy przepisów prawa penalizujących zachowania korupcyjne. Przyjęto *implicite*, że prezentacja norm penalizujących takie zachowania sprzyja prewencji.

Assumptions of the monograph and general outline of the research results

The phenomenon of corruption inextricably links to the development of civilization. One of the first descriptions of corruption one may find in literature from ancient India, Greece, or Rome. A spectacular example of corruption is the case of the Roman senator Didius Julianus, who thanks to the bribery of army representatives won the title of Roman emperor. Corruption also exists in modern-day communities.

States finance different public programs. The state is a significant, and sometimes the only buyer of goods and services on the market, while persons acting on behalf of the state, deciding about the purchase of goods and services only to a small extent finance them from their financial resources. This fact in connection with the existence of excessive discretion and an imperfection of the supervision system generates the risk of corruption occurrences. The phenomenon of corruption also exists in the private sector itself and applies to transactions between private entities.

Although corruption has a destructive effect on economic development, the costs of this phenomenon are difficult to dimension. Such an attempt was made several years ago by the World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development, which, examining the impact of corruption on the business life (Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS), determined that the costs of administrative corruption in Poland amounted to about 2.5% of Gross Domestic Product. Studies have shown, among others, that the reduction of corruption in the award of public contracts allowed to reduce investment costs by at least 10%. Currently, according to the UN, the global cost of corruption is at least USD 2.6 trillion or 5% of the value of the global gross domestic product. The value of bribes paid every year reaches up to one trillion USD.

Although no one can eliminate corruption from public life, it is essential to marginalize it so that it becomes a more socially shameful exception than an acceptable phenomenon. Practical, but at the same time effective approach in the fight against corruption from different based solely on the prosecution of corrupt people, is the introduction of solutions that minimize the occurrence of favourable factors increase the cost of criminal activities in such a way that they outweigh the anticipated and actual profits criminals. All such solutions are anti-corruption management.

A systematic review of scientific literature has shown that there is a research gap in terms of determining the conditions, principles, and areas of anti-corruption management. The research objective is the following: To determine the conditions, principles, and methods of efficient anti-corruption management. The

secondary goal is to systematize the conceptual apparatus. The monograph serves in the assumption of its authors to achieve teaching objectives.

To achieve the abovementioned goals, Polish and foreign literature devoted to the issue of corruption, the functioning of non-governmental organizations, control of public funds, management issues, as well as the results of other external and own research, including unstructured interviews, was used. The research adopted an idiographic approach, and methodological triangulation to ensure the accuracy of inference. Following the strategy of epistemological pluralism, authors used engaged, quantitative and qualitative methods to strive for consistent cognitive results. The adopted research methodology has enabled the collection and analysis of theoretical and empirical material regarding the phenomenon of corruption, thus creating the basis for the inference process.

Research has focused on the following research questions:

- What areas of public activity are at risk of corruption?
- Is it possible to identify the area of shared and conflicting interests of entities covered by nepotism or cronyism relations?
- How to effectively limit the extent of corruption?

Authors formulate original definitions. They present the scale of corruption threat in Poland and other countries. Next, they show solutions for anti-corruption prevention and corruption detection. The study provides description and explanation of the Polish standard PN-ISO 37001 - "Systems for managing anti-corruption activities. Requirements and guidelines for use. "

In order to fight this pathology effectively, society should actively participate in anti-corruption prevention. Although understanding of the phenomenon and its effects is a sine qua non for the success of any anti-corruption programs. For this reason, part of the monograph includes extensive conceptual analysis as well as the presentation of extensively cited legal norms.

LITERATURA

Abeasi, K. (2000), *Doświadczenia organizacji pozarządowych w walce z korupcją*, XV konferencja ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony).

African Centre for Economic Growth, The Link Between Corruption and Poverty: Lessons from Kenya Case Studies, dostępne na stronie: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IDEP/UNPAN005215.pdf> [dostęp: 25.02.2019].

Agence Française Anticorruption, Missions, dostępne na stronie: <https://www.economie.gouv.fr/afa/missions> [dostęp: 23.02.2019].

Anderson J.B. (2000), *Wpływ korupcji na rozwój państw poprzez pryzmat doświadczeń United States Agency for International Development*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony)

Ansoff, H.I. (1965). *Corporate Strategy*, New York: Mc Graw Hill.

Anthony, R. N. (1965). *Planning and Control Systems: Framework for Analysis*, Graduate School of Business Administration, Boston: Harvard University.

Antykorupcja, Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO), dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/organizacje-pozarzadow/w-pol-sce/1709,Centrum-Edukacji-Obywatelskiej-CEO.html [dostęp: 23.02.2019].

Antykorupcja, Dyrektywa Rządu Federalnego w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/publikacje-partnerow/dyrektywa-rzadu-federal/11609,Dyrektywa-Rzadu-Federalnego-w-sprawie-prewencji-antykorupcyjnej-w-administracji-.html [dostęp: 21.02.2019].

Antykorupcja, Indeks Percepcji Korupcji 2018, dostępne na stronie: <http://antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/13083,Indeks-Percepcji-Korupcji-2018.html> [dostęp: 20.02.2019].

Antykorupcja, Kanada - Public Sector Integrity Commissioner, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/inne-agendy-rzadowe-i-i/na-swiecie/1730,KANADA-Public-Sector-Integrity-Commissioner.html [dostęp: 23.02.2019].

Antykorupcja, Kodeks Postępowania przy Prewencji Korupcji (Austria BAK), dostępne na stronie: <http://antykorupcja.gov.pl/ak/publikacje-partnerow/kodeks-postepowania-prz/11649,Code-of-Conduct-to-Prevent-Corruption.html> [dostęp: 21.02.2019]

Antykorupcja, Korea 국민권익위원회, dostępne na stronie: <http://antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/inne-agendy-rzadowe-i-i/na-swiecie/1737,KOREA-.html> [dostęp: 23.02.2019]

Antykorupcja, Norwegia - Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/instytucje-antykorupcy/inne-agendy-rzadowe-i-i/na-swiecie/1749,NORWEGIA-Den-sentrale-enhet-for-etterforskning-og-ptale-av-konomisk-kriminalitet.html [dostęp: 23.02.2019].

Antykorupcja, Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych, dostępne na stronie: antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/raporty-sytuacyjne/12440,Sygnalisci-w-Polsce-okiem-pracodawcow-i-zwiazkow-zawodowych.html [dostęp: 21.02.2019].

Strategie Antykorupcyjne, dostępne na stronie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/strategie-antykorupcyjn> [dostęp: 16.06.2016].

Apostolo, A., Hassell, J.M., Webber, S.A. (2001). *Fraud Risk Factors: Rating by Forensic Experts*, "CPA Journal", October. Dostępne na stronie: <https://www.questia.com/magazine/1P3-87440889/management-fraud-risk-factors-ratings-by-forensic> [dostęp: 21.03.2020].

Armstrong, M. (2005). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Ash, R.B. (1990). *Information Theory*, New York: Dover Publications, Inc.

Barometr Ryzyka Nadużyć, Barometr nadużyć w zamówieniach publicznych, dostępne na stronie: <http://barometrryzyka.pl/projekt/> [dostęp: 21.02.2019].

Bartosiewicz, M., Dyrektywa o ochronie sygnalistów weszła w życie, Deloitte, dostępne na stronie: <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/alerty-prawne/ochrona-sygnalistow.html> [dostęp: 17.06.2019].

Beck, U. (2004). *Spółeczeństwo Ryzyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Becla, A., Czaja, S., Grabowska, M., Jakubowski, R., Jończy, R. (2002). *Elementy makroekonomii*, Wrocław: Wydawnictwo I-Bis.

Bernstein, M.N., Carr, R.K., Murphy, W.F. (1965). *American Democracy in Theory and Practice: National, State and Local Government*, New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston.

Bevir, M., Rhodes, R.A.W. (2003). *Interpreting British Governance*, London-New York: Routledge Taylor & Francis Group Routledge.

Bielski, M. (1992). *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Bil, J. (2012). *Badania porównawcze nad polityką antykorupcyjną* [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część I*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.

NIK (2000). *Biuletyn Informacyjny 4*, Warszawa: NIK.

Black, S. (2006). *Public relations*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Blanchard, K., O'Connor, M. (1998). *Zarządzanie poprzez wartości*, Warszawa: Wydawnictwo Studio EMKA.

Bovaird, T., Löffler, E. (2003). *Understanding Public Management and Governance* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London-New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Braga de Macedo, J. (2000). *Zapewnienie współpracy przy realizacji programu przeciwdziałania korupcji*, XV konferencja ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony).

Brovkin, V. (2000). *Inicjatywy antykorupcyjne w byłych krajach związkowych ZSRR*, XV konferencja ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony).

Bugdol, M. (2006). *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Bundeskanzleramt Österreich (2010). *Code of Conduct to Prevent Corruption*, Vienna

CBOS, Korupcyjne doświadczenia Polaków, Komunikat z badań nr 72/2017, dostępne na stronie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html> [dostęp: 12.02.2019].

Center For Democracy And Governance (1999). *A Handbook On Fighting Corruption*, Washington D.C

Centralne Biuro Antykorupcyjne (2010). *Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (2019). Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w 2017 r. Raport, Warszawa, dostępne na stronie: <https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Zwalczanie%20przestepczosci%20korupcyjnej%20w%20Polsce%20w%202017%20r..pdf> [dostęp: 14.02.2019]

Cialdini, R. (1996). *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk: Wydawnictwo Psychologiczne.

Croatian Parliament (2008). *Anti-corruption Strategy*, Zagreb

Czerwonka, K., Cież, M., Kowal, M., Ryzyko, Encyklopedia Zarządzania, dostępne na stronie: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko> [dostęp: 20.09.2016].

Dąbrowski, T.J. (2010). *Reputacja przedsiębiorstwa: tworzenie kapitału zaufania*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Dobrowolski, Z. (2004). *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.

Dobrowolski, Z. (2005). *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.

Dobrowolski, Z. (2008). *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.

Dobrowolski, Z. (2008). *Oszustwa w życiu publicznym*, Zielona Góra: Wydawnictwo Organon.

Dobrowolski, Z. (2011). Rola Głównego Urzędu Obrachunkowego Stanów Zjednoczonych w zwalczaniu nadużyć i korupcji, *Kontrola Państwowa*, **3**

Dobrowolski, Z. (2011). *Rola NIK w zwalczaniu korupcji*, Ogólnopolskie seminarium kryminalistyczne: Szara strefa gospodarcza – nowe wyzwanie dla nauk sądowych, Jesionka (maszynopis powielony)

Dobrowolski, Z. (2015). *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Dobrowolski, Z. (2017). *Combating Corruption and Other Types of Organisational Pathologies*, Peter Lang GmbH, Frankfurt Am Main.

Dobrowolski, Z. (2017). *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji* [w:] A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa – uwarunkowania, procesy, skutki*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Dobrowolski, Z., Kościelniak, J. (2018). *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Dobrowolski, Z., Kościelniak, J. (2019). *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Dobrowolski, Z., Szejner, T. (2019). Enhancing Innovation Through Implementation of the Comprehensive Approach to Nurturing the Compliance Culture of the Worldwide Innovation Ecosystem, *Journal of Intercultural Management*, **11**(2), 21-46. <https://content.sciendo.com/view/journals/joim/11/2/article-p21.xml?lang=en>

Dobrowolski, Z. (2017). Prolegomena etnocentryzmu publicznego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, **18**: 127-136. <http://piz.san.edu.pl/docs/e-XVIII-9-1.pdf>

Dobrowolski, Z., Szejner, T. (2019). Public Ethnocentrism: An Obstacle of Worldwide Economic Development: Concept and a Preliminary Research. *Journal of Intercultural Management*, **11**(1): 125-147. <https://doi.org/10.2478/joim-2019-0006>

Dobrowolski, Z. & Sułkowski, Ł. (2020). Implementing a Sustainable Model for Anti-Money Laundering in the United Nations Development Goals, *Sustainability*, **12**(1), 244. <https://doi.org/10.3390/su12010244>

Edelman, 2018 Edelman Trust Barometer Global Report, dostępne na stronie: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/201810/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf [dostęp: 11.02.2019].

Encyklopedia Zarządzania, Analiza PEST, dostępne na stronie: https://mfilies.pl/pl/index.php/Analiza_PEST [dostęp: 23.02.2019].

Encyklopedia Zarządzania, Kumoterstwo, dostępne na stronie: <https://mfilies.pl/pl/index.php/Kumoterstwo> [dostęp: 10.02.2019].

Encyklopedia Zarządzania, Model 7s, dostępne na stronie: https://mfiles.pl/pl/index.php/Model_7s [dostęp: 23.02.2019].

Encyklopedia Zarządzania, Strategia, dostępne na stronie: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> [dostęp: 16.06.2016].

Encyklopedia Zarządzania, Zarządzanie zmianą, dostępne na stronie: https://mfilies.pl/pl/index.php/Zarządzanie_zmianą [dostęp: 23.02.2019].

Engellhardt, M.J., Elder, Jr R.E. (1991). *American Government*. Essential & Perspectives, New York: McGraw-Hill

Estonian Anti-Corruption Strategy 2013-2020, dostępne na stronie: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf [dostęp: 16.06.2016].

European Commission (2017). Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document. Amended proposal for a Council Regulation. Amending Regulation (EU) No 904/2010 as regards measures to strengthen administrative cooperation in the field of value added tax. 9.10. Annex 10: Technical fiche on concrete examples of VAT fraud, dostępne na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0428> [dostęp: 25.08.2018].

European Commission, Annex 14 Latvia to the EU Anti-Corruption Report, Brussels 2014, dostępne na stronie: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human->

trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_latvia_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

European Commission, Annex 17 Hungary to the EU Anti-Corruption Report, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

European Commission, Annex 21 Poland to the EU Anti-Corruption Report, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_en.pdf [dostęp: 20.02.2019].

European Commission, Annex 25 Slovakia to the EU Anti-Corruption Report, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

European Commission, Annex 3 Czech Republic to the EU Anti-Corruption Report, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_en.pdf [dostęp: 12.02.2019].

European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-corruption Report, Brussels 2014, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [dostęp: 09.02.2019].

EY Polska, Szara strefa w Polsce w 2014 roku wyniosła 12,4% PKB, dostępne na stronie: <https://www.ey.com/pl/pl/newsroom/news-releases/news-ey-20160405-szara-strefa-w-polsce-w-2014-roku-wyniosla-12-4-procent-pkb> [dostęp: 11.02.2019].

Farneti, F., Padovani, E., Young, D.W. (2010). *The Governance of outsourcing and contractual relationship* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?*

Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, London, New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Flamholtz, E.G. (1983). Accounting, Budgeting and Control Systems in Their Organizational Context: Theoretical and Empirical Perspectives, *Accounting, Organizations and Society*, 8(2-3): 153-169. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(83\)90023-5](https://doi.org/10.1016/0361-3682(83)90023-5)

Flannery, N.P., Is Argentina Finally Cracking Down On Corruption? Forbes, March 27, 2018, dostępne na stronie: <https://www.forbes.com/sites/nathanielparishflannery/2018/03/27/is-argentina-finally-getting-serious-about-cracking-down-on-corruption/#7c712a502b7c> [dostęp: 12.02.2019].

Frąckiewicz, J.L. (1980). *Systemy sprawnego działania*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.

Fundowicz, J., Łapiński, K., Wyżnikiewicz, B. (2018). *Szara strefa 2018*, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

GAN Business Anti-Corruption Portal, *Hungary Corruption Report*, dostępne na stronie: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/hungary/> [dostęp: 12.02.2019].

GAN Business Anti-Corruption Portal, *Latvia Corruption Report*, dostępne na stronie: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/latvia/> [dostęp: 12.02.2019].

GAN Business Anti-Corruption Portal, *Slovakia Corruption Report*, dostępne na stronie: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/slovakia/> [dostęp: 12.02.2019].

GAO (1997). *Investigator's Guide to Sources of Information*, Washington D.C.

GAO (1997). *Quick Reference Guide*, Washington D.C.

GAO Order 0.130.1.5 *Office of Special Investigation*

GAO Order 1130.1 *Handling Information that may indicate criminal misconduct or serious wrongdoing in federal programs or operations*

Gaugler, E., Weber, E.W. (red.) (1992). *Handwörterbuch des Person-alwesens*, Stuttgart: C.E. Poeschel

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2014 roku*, dostępne na stronie:
http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=357b06d9-1abf-437a-bed2-0f4086d147ea&groupId=764034 [dostęp: 29.06.2015]

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2017 roku*, dostępne na stronie:
https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=a8a33116-67ed-4f0e-86f2-c3d101cef385&groupId=764034 [dostęp: 12.09.2018].

Gonzales de Asis, M. (2000). *Rola Banku Światowego w przeciwdziałaniu korupcji*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA, World Bank Institute (maszynopis powielony)

Górniak, L. (2015). Zarządzanie przez wartości, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, **944**(8).

Górniok, O. (1997). *Prawo karne gospodarcze. Komentarz*, Toruń: Dom Organizatora.

Górniok, O. (2006). Działalność gospodarcza jako znamień przestępstwa korupcji gospodarczej. Teza 4, *Przegląd Sądowy*, **10**(3).

Griffin, R.W. (2004). *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa: PWN.

Grudzewski, W.M., Hejduk, I.K., Sankowska, A., Wańtuchowicz, M. (2007). *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*. Warszawa: Difin.

Gulcz, M., *Ekonomia. Cz. II Makroekonomia*, Poznań: PW Rozwadowski, wyd. II.

Habuda, L. (red.) (2000). *Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław: Wydawnictwo UWr.

Hague, R., Harrop, M., Breslin, S. (1998). *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills-Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan

Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Havens, H.S. (1996). *Znaczenie kontroli wewnętrznej w systemach kontroli zarządczej w administracji rządowej z perspektywy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Najwyższe organy kontroli a kontrola zarządcza w administracji rządowej*, Górawice: Najwyższa Izba Kontroli

Heinen, E. (1991). *Industriebetriebslehre*, Wiesbaden: Gabler.

Hofstede, G., Hofstede, G.A., Minkov, M. (2011). *Kultury i organizacje*, Warszawa: PWE.

Holmes, J.E., Engellhardt, M.J., Elder, Jr. R.E. (1991). *American Government. Essential & Perspectives*, New York

Jagielski, M. (1999). *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków: KW Zakamycze.

Hołówka, J. (2001). *Etyka w działaniu*, Warszawa: Prószyński i Ska.

Hudon, P.A., Garzón, C. (2016). *Corruption in public procurement: entrepreneurial coalition building*, Dordrecht: Springer Science+Business Media, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosofEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Corruption_in_public_procurement_entrepreneurial_c%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosofEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Corruption_in_public_procurement_entrepreneurial_c%20(1).pdf) [dostęp: 25.08.2018]

Inez Ospina, R. (2000). *Doświadczenia organizacji pozarządowych w walce z korupcją*, XV konferencja ICGFM, Arlington USA (maszynopis powielony)

INFOR PL SA 2019, Niekaralne formy korupcji, dostępne na stronie: <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestępstwa-gospodarcze/305689,Niekaralne-formy-korupcji.html> [dostęp: 10.02.2019].

Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, About the Inspector General, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/about-oig/about-inspector-general/index.asp> [dostęp: 23.02.2019].

Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, Management Issue 9: Integrity and Security of Health Information Systems and Data, dostępne na

stronie: <https://oig.hhs.gov/reports-and-publications/top-challenges/2012/issue09.asp> [dostęp: 23.02.2019].

Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, OIG Strategic Plan 2014–2018, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/reports-and-publications/strategic-plan/files/OIG-Strategic-Plan-2014-2018.pdf> [dostęp: 23.02.2019].

Inspector General U.S. Department of Health and Human Service, Organization Chart, dostępne na stronie: <https://oig.hhs.gov/about-oig/organization-chart/index.asp> [dostęp: 23.02.2019].

International Center for Asset Recovery, the Public Edition of the Basel AML Index, dostępne na stronie: <https://index.baselgovernance.org/ranking> [dostęp: 08.02.2019].

INTOSAI, Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation, dostępne na stronie: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm> [dostęp: 23.02.2019]

INTOSAI, ISSAI 5700, dostępne na stronie: <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm> [dostęp: 23.02.2019].

INTOSAI, GUID 5270, dostępne na stronie: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Prüfungsrichtlinien-für-Korruptionsprävention.pdf> [dostęp: 21.03.2020].

INTOSAI, Strategic Plan 2017-2022, dostępne na stronie: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf [dostęp: 24.02.2019].

INTOSAI, GUID 5260, dostępne na stronie: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5260-Governance-of-Public-Assets.pdf> [dostęp: 21.03.2020].

Ivantysyn, M. (2000). *Przeciwdziałanie korupcji w Słowacji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony).

Izdebski, H. (2007). *Od administracji publicznej do public governance* [w:] J. Hausner (red.), Zarządzanie publiczne nr. 1, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, UE

Jagielski, M. (1999). *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków: KW Zakamycze.

Janecki, S. (2000). *Państwo w państwie*, Tygodnik Wprost nr 906 z 09.04.2000

Jaroch, W. (2004). *Przestępstwa w systemie zamówień publicznych. Teza 2*, Prokuratura i Prawo, **4**(93).

Jasiński, Z. (red.) (1999). *Zarządzanie pracą*, Warszawa: Placet.

Jasiński, Z., Chomątowska, B., Janiak-Rejno, I. (2002). *Tworzenie warunków w przedsiębiorstwie dla proefektywnościowych zachowań pracowników* [w:]

Krupski, R., Lichtarski, J. (red.). *Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku*, Wrocław: „Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu”, nr 940.

Jedliński, P., Kruszczyk, K., Efektywność, Encyklopedia Zarządzania, dostępne na stronie: [https://mfiles.pl/pl/index.php/efektywność](https://mfiles.pl/pl/index.php/efektywnosc) [dostęp: 09.09.2018].

Jerzemowska, M. (red.) (2006). *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*, Warszawa: PWE

Jones, Ph. (2010). *Komunikowanie strategii*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business

Kamiński, A. (2003). Korupcja w administracji publicznej: znaczenie, przyczyny i konsekwencje, *Biuletyn Informacyjny*, nr 1, NIK.

Kardas, P., Łabuda, G. (2003). *Kryminalizacja oszustwa podatkowego w prawie karnym skarbowym*, *Prokuratura i Prawo*, **3**(60), t. 2.

Karney, J.E. (1998). *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa: Międzynarodowa Szkoła Menedżerów.

Karpiński, A. (1992). *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Ossolineum.

Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*, The Brookings Institution, Washington D.C.

Kieżun, W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Wydanie II, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa,

Kojder, A. (2001). *Anatomia korupcji i jej cechy w okresie zmiany ustrojowej: dwa naście tez i jeden przykład*, konferencja prasowa Transparency International (maszynopis powielony)

Kojder, A. (2001). *Godność i siła. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa: Oficyna Naukowa.

Kooiman, J. (2010). *Governance and Governability* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge Taylor & Francis Group

Kopińska, G. (2000). *Nadzór ze strony społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce

Kopińska, G. (2003). Rola organizacji pozarządowych w zmienianiu postaw obywateli wobec zjawisk korupcyjnych, *Biuletyn Informacyjny*, **1**, NIK

Korczyński, R., Koszut, R. (2002). *Oszustwo komputerowe, Prokuratura i Prawo*, **2**(17), t.1.

Korupcja w Polsce, Kwartalnik Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, nr 3/2000

Kotarbiński, T. (1975). *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich Wydawnictwo.

Kozuń-Cieślak, G. (2013). *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i prace”, Nr 4(16), Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Koźmiński, A.K., Piotrowski, W. (red.) (2001). *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN

Krajowa Administracja Skarbowa, Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2017 roku, dostępne na stronie:

<https://www.mf.gov.pl/documents/764034/1223641/Sprawozdanie+2017> [dostęp: 08.02.2019].

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2016). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2017). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2018). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Warszawa.

Kubiak, A. (2001). *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Kubiak, A. (2004). *Opinia publiczna i postłowie o korupcji. Raport z badań*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego

Kubiak, A. (2003). *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji Raport z badań*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego.

Kuritegevus Eestis. Kriminaalpoliitika uuringud 17. Justiitsministeerium, Corruption, dostępne na stronie: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_corruption_statistics_in_2012.pdf [dostęp: 16.06.2016].

Kurzępa, B. (1998). Oszustwo gospodarcze, *Prokuratura i Prawo*, 5(43), t. 8

Kutera, M., Hołda, A., Surdykowska, S.T. (2006). *Oszustwa księgowe. Teoria i praktyka*, Warszawa: Cdił Difin, Warszawa.

Larrea Santos, R. (2000). *Doświadczenia komisji antykorupcyjnych*, XV konferencja ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony)

Lebiocka, K. (2017). *Etnocentryzm publiczny na przykładzie Miasta Częstochowa. Master Degree diss.*, ISP UJ. (niepublikowane).

Leoński, Z. (2001). *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa: PWN

Listwan, T. (red.) (2005). *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa: C.H. Beck

Madauss, B.J. (2000). *Handbuch Projektmanagement*, Stuttgart: Schäffer- Poeschel Verlag.

Mała Encyklopedia Prawa (1980). Warszawa: PWN.

Marschall, M. (2000). *Aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego [w:] Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce

Mastromarco, D.R., Saffer, A.P. (1995). *Sztuka lobbyingu w Polsce*, Warszawa: USAID-GEMINI, Small Business Projekt

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth, *Quartely Journal of Economics*, **110**(3), 681-712. DOI: 10.2307/2946696

McAllister, D.J. (1995). Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations, *Academy of Management Journal*, **38**(1), 24-59. DOI: 10.2307/256727

Mikołajczyk, Z. (1998). *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa: PWN.

Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation (2014). *Government Anti-Corruption Conception for the Years 2015-2017*, Praha

Najwyższa Izba Kontroli (2000). *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli (2001). *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000*, Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli (2004). *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*, Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005). *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli, Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

O'Brien, J. (2000). *Zapewnienie współpracy przy realizacji programu przeciwdziałania korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM Arlington, USA (maszynopis powielony)

OECD, SIGMA (1997). *Assessing the Impact of Proposed Laws and Regulations*, paper nr 13

Orlik, K. (2017). *Makroekonomia behawioralna. Jak wyjaśniać zjawiska makroekonomiczne z wykorzystaniem ekonomii behawioralnej*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Osbert-Pociecha, G. (2007). *Relacje między efektywnością a elastycznością organizacji* [w:] T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, „Prace Naukowe” AE Nr 1183, Wrocław: Wydawnictwo AE.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley: Reading Mass.

Otley, D.T. (1994). Management Control in Contemporary Organizations: Towards a Wider Framework, *Management Accounting Research*, 5(3-4), 289-299. <https://doi.org/10.1006/mare.1994.1018>

Ouchi, W.G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, 25(9), 833-848. <https://www.jstor.org/stable/2630236>

Our World in Data, Trust, dostępne na stronie: <https://ourworldindata.org/trust> [dostęp: 11.02.2019].

Pałka, P., Reut, M. (1999). *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków: Zakamycze.

Participant Survey, Anti-Corruption Summit 2000, World Bank Institute, ICGFM (maszynopis powielony).

Pflumm, B. (2000). Practice Center Institute of Internal Auditors, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony)

Piński, J. Trębski, K. (2003). *Zrobieni na szaro*, Tygodnik Wprost nr 1053 z 2 lutego 2003 r.

PKN, PN-ISO 37001, Systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Wymagania i wytyczne stosowania.

Podgórecki, A. (1976). *Kontrola społeczna trzeciego stopnia* [w:] M. Ziemska, J. Kurczewski, J. Kwaśniewski, K. Frieske (red.), *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo UW

Police Federale, Office Central pour la Répression de la Corruption, dostępne na stronie: <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/directions-centrales/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc-0> [dostęp: 23.02.2019].

Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego (2003), Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji Raport z badań, Warszawa 2003

Puls Biznesu, GUS: w 2017 r. 880 tys. osób pracowało w Polsce w szarej strefie, dostępne na stronie: <https://www.pb.pl/gus-w-2017-r-880-tys-osob-pracowalo-w-polsce-w-szarej-strefie-943495> [dostęp: 10.02.2019].

de Michele, R. (2000). *Doświadczenia komisji antykorupcyjnych*, XV konferencja IC-GFM, Arlington, USA (maszynopis powielony)

Resisting Corruption In the Public Sector. Result of a 2005 Worldwide Survey, ICFGM, Washington D.C. 2005

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rummler, G.A., Brache, A.P. (2000). *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa: PWE

Rutkiewicz, M. (2003). Analiza przypadków korupcji na podstawie doświadczeń Programu Przeciw Korupcji, *Biuletyn Informacyjny*, 1, NIK.

Rutkowska D., Szuster A. (red.) (2008). *O różnych obliczach altruizmu*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

Sąd Apelacyjny w Katowicach. Portal Orzeczeń, II AKa 389/17 - wyrok Sąd Apelacyjny w Katowicach z 2018-03-01, dostępne na stronie: [http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/content/\\$N/151500000001006_II_AKa_000389_2017_Uz_2018-03-23_001](http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/content/$N/151500000001006_II_AKa_000389_2017_Uz_2018-03-23_001) [dostęp: 25.08.2018].

Sąd Apelacyjny w Katowicach. Portal Orzeczeń, II AKa 533/17 - wyrok z uzasadnieniem Sąd Apelacyjny w Katowicach z 2018-03-16, dostępne na stronie: [http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/details/\\$N/151500000001006_II_AKa_000533_2017_Uz_2018-04-09_001](http://orzeczenia.katowice.sa.gov.pl/details/$N/151500000001006_II_AKa_000533_2017_Uz_2018-04-09_001) [dostęp: 25.08.2018].

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, Portal orzeczeń, II AKa 174/17 - wyrok z uzasadnieniem Sąd Apelacyjny we Wrocławiu z 2017-07-20, dostępny na stronie: [http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/\\$N/155000000001006_II_AKa_000174_2017_Uz_2017-07-20_002](http://orzeczenia.wroclaw.sa.gov.pl/content/$N/155000000001006_II_AKa_000174_2017_Uz_2017-07-20_002) [dostęp: 25.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2010 r. I KZP 16/10, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/I%20KZP%2016-10.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2018 r., II KK 448/17, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20kk%20448-17.pdf> [dostęp: 25.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2010 r. IV KK 1/10, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/IV%20KK%201-10.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2011 r. V KK 35/1, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/V%20KK%2035-11.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2010 r. III KK 309/1, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20KK%20309-10.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2009 r. V KK 82/09, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/V%20KK%2082-09.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Sąd Najwyższy, Baza orzeczeń, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r. IV KK 174/09, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/IV%20KK%20174-09.pdf> [dostęp: 22.08.2018].

Schloss, M. (2000). *Zwalczanie korupcji życia publicznego*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony).

Senge, P. (2012). *Pięta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Wydanie VI Poszerzone, Warszawa: Wolters Kluwer.

Serious Fraud Office, What we do, dostępne na stronie: <https://www.sfo.gov.uk/about-us/#whatwedo> [dostęp: 23.02.2019].

Shang-Jin, W. (2000). How Taxing is Corruption on International Investors? *Review of Economics and Statistics*, **82**(1), 1-11.
<https://doi.org/10.1162/003465300558533>

Simmel, G. (1997). *Filozofia pieniądza*, Poznań: WFH.

Simon, H.A. (1976). *Działanie administracji*, Warszawa: PWN.

Simon, H.A. (1982). *Podjęmowanie decyzji kierowniczych*, Warszawa: Nowe nurty.

Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston: Harvard Business School Press

Singh, I.P. (2000). *Doświadczenia naczelných organów kontroli w badaniu nadużyć i korupcji*, XV konferencja ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony)

Skoczyński, T. (2011). *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa: Wolters Kluwer

Skowron-Mielnik, B. (2009). Efektywność pracy - próba uporządkowania pojęcia, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, **1**, 31-43. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000157386381>

Sroka, R. (red.) (2012). *Wytyczne dla inwestorów w zakresie odpowiedzialnego inwestowania*, Warszawa: Pracodawcy RP.

Stankiewicz, W. (2000). *Historia myśli ekonomicznej*, wyd. II, Warszawa: PWE.

Stasiński, M., Kolejny wyrok dla byłego prezydenta Brazylii. Inacio Lula da Silva ponownie skazany na 12 lat więzienia za korupcję, Wyborcza.pl, dostępne na stronie: <http://wyborcza.pl/7,75399,24438073,nowy-wyrok-dla-bylego-prezydenta-brazylii-inacio-lula-da-silva.html> [dostęp: 18.02.2019].

Stasiński, M., Wenezuela się sypie... przed sądami. Nowe odcinki łapowniczej telenoweli, Wyborcza.pl, dostępne na stronie: <http://wyborcza.pl/7,75399,24226097,wenezuela-sie-sypie-przed-sadami-nowe-odcinki-lapowniczej.html> [dostęp: 19.02.2019].

Stefański, R.A. (2004). Przestępstwo czynnej płatnej protekcji, *Prokuratura i Prawo*, 5(7).

Stoner, J.A.F., Wankel, Ch. (1992). *Kierowanie*, Warszawa: PWE.

Sułkowski, Ł. (2012). *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Warszawa: PWE.

Sundgren, B. (1973). *An infological approach to data bases*, "Urval" Nr. 7, Stockholm: Statistika Centralbyran,

Surdej, A. (2001). *Funkcjonowanie agencji regulacyjnych: delegacja władzy – kontrola proceduralna – zawładnięcie regulacji przez grupy interesu* [w:] A. Kojder, A. Sadowski (red.) *Klimaty korupcji*, Warszawa: Semper.

Surkont, M. (2000). Z zagadnień odpowiedzialności za korupcję, *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, 1(18)

Szczęsny, J., *Wielkie branie*, Tygodnik Wprost nr 856 z 25.04.1999

Sztompka, P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Znak.

The Africa Report, Corruption, dostępne na stronie: <http://www.theafricareport.com/corruption.html> [dostęp: 12.02.2019].

The World Bank (1997). *The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press

The World Bank (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C.

The World Bank (2000). *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997*, Washington D.C.

The World Bank (2000), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Warszawa

Transparency International, Americas: weakening democracy and rise in populism hinder anti-corruption efforts, 2019, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Anti-corruption progress in Georgia, Liberia, Rwanda, 2011, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/anti-corruption-progress-in-georgia-liberia-rwanda> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Argentina, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/ARG> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Corruption Perception Index 2016, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [dostęp: 09.02.2019]

Transparency International, Corruption Perception Index 2017, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2017 [dostęp: 09.02.2019].

Transparency International, Corruption in Asia Pacific: what 20,000+ people told us, March 2017, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_in_asia_pacific_what_20000_people_told_us [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Corruption Perception Index 2002

Transparency International, Ghana, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/GHA> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, How to win the fight against corruption in Africa, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/how_to_win_the_fight_against_corruption_in_africa [dostęp: 09.02.2019].

Transparency International, India, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/IND> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Israel, dostępne na stronie <https://www.transparency.org/country/ISR> [dostęp: 12.02.2019]

Transparency International, Middle East & North Africa: corruption continues as institutions and political rights weaken, 29.01.2019, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/news/feature/regional-analysis-MENA> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Overview of corruption and anti-corruption in Ghana, 2014, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-ghana> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Russia, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/RUS> [dostęp: 25.02.2019].

Transparency International, Rwanda, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/RWA> [dostęp: 18.06.2019].

Transparency International, Slow, Imperfect Progress across Asia Pacific, February 2018, dostępne na stronie: https://www.transparency.org/news/feature/slow_imperfect_progress_across_asia_pacific [dostęp: 10.02.2019].

Transparency International, What Are the Cost of Corruption? dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption> [dostęp: 11.02.2019].

Transparency International, Corruption Risks in Vietnam's Energy Sector, 2017, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/corruption-risks-in-vietnams-energy-sector> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Indonesia, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/IDN> [dostęp: 12.02.2019]

Transparency International, Indonesia: Overview of Corruption and Anti-Corruption, dostępne na stronie: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/indonesia-overview-of-corruption-and-anti-corruption> [dostęp: 12.02.2019].

Transparency International, Vietnam, dostępne na stronie: <https://www.transparency.org/country/VNM> [dostęp: 12.02.2019]

Trocki, M. (2004). *Kontrola jakości produkcji*, Leksykon Zarządzania, Warszawa: Di-fin.

Trocki, M. (red.) (2012). *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Warszawa: PWE.

Trocki, M., Grucza, B. (2009). Zarządzanie interesariuszami projektu [w:] M. Trocki, E. Sołta-Drączkowska (red.), *Strategiczne zarządzanie projektami*, Warszawa: Bizarre.

Trutkowski, C., Koryś P. (2013), *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka anty-korupcyjna w polskiej administracji publicznych*, Warszawa: Fundacja im. S. Bato-rego.

Tyszka, T. (2001). *Psychologia korupcji* [w:] A. Kojder, A. Sadowski (red.) *Klimaty korupcji*, Warszawa: Semper.

Urząd Zamówień Publicznych (2018). *Wyniki przeprowadzonych w 2017 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.

Urząd Zamówień Publicznych (2019). Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r., Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/41555/Sprawozdanie-UZP-za-2018.pdf [dostęp: 15.03.2020].

Uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. z 2018 r., poz. 12).

U.S. Government Accountability Office, Criminal Investigators, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/careers/criminal.html> [dostęp: 08.09.2018].

UK Open Government National Action Plan 2016-18, Policy paper, Crown, London 2016

UN News, The costs of corruption: values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres, dostępne na stronie: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971> [dostęp: 11.02.2019].

UN, Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data, SC/13493 10 September 2018, dostępny na stronie:
<https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm> [dostęp: 25.02.2019].

United Nations Development Programme, Zwalczenie korupcji w krajach postkomunistycznych – wnioski z doświadczeń praktycznych, [w:] „Biuletyn informacyjny” nr 1/2003, NIK.

Urząd Zamówień Publicznych (2000). *Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych* Warszawa

Urząd Zamówień Publicznych (2015). Wyniki przeprowadzonych w 2014 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Warszawa, dostępne na stronie:
https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0015/21273/Raport_kontroli_UE_z_2014r.pdf [dostęp: 20.02.2019].

Urząd Zamówień Publicznych (2016). Wyniki przeprowadzonych w 2015 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Warszawa, dostępne na stronie:
https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0014/31235/Informacja-dot.-kontroli-przeprowadzonych-w-2015-roku.pdf [dostęp: 20.02.2019].

Urząd Zamówień Publicznych (2017). Wyniki przeprowadzonych w 2016 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Warszawa, dostępne na stronie:
https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0019/35344/Informacja-dot.-kontroli-przeprowadzonych-w-2016-roku.pdf [dostęp: 20.02.2019].

Urząd Zamówień Publicznych (2018). Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r., Warszawa, dostępne na stronie: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/37262/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-2017-r.pdf [dostęp: 20.02.2019].

USAID (2000). *Promoting Transparency and Accountability USAID's Anti – Corruption Experience*, Washington D.C.

Van Buitenen, P. (1999). *Blowing the Whistle. One man's fight against fraud in the European Commission*, Baarn: Ten Have.

Van Buitenen, P. (2000). *Rola kontroli wewnętrznej w ujawnianiu korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony).

Wells, J.T. (2006). *Nadużycia w firmach. Vademecum. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa: ACFE, LexisNexis, Ernst&Young.

Williamson, O.E. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

WN PWN SA, kumoterstwo, dostępne na stronie: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kumoterstwo.html> [dostęp: 09.02.2019].

WN PWN SA, nepotyzm, dostępne na stronie: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nepotyzm.html> [dostęp: 10.02.2019].

Wojciechowicz, J. (2003). Zapobieganie korupcji, *Kontrola Państwowa*, 1.

Wojciechowski, Ł. (2008). *Ewolucyjne widzenie altruizmu - od redukcjonizmu do* [w:] D. Rutkowska, A. Szuster (red.), *O różnych obliczach altruizmu*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

Wojtyna, A. (1990). *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN.

Wolfensohn, J.D. (2000). *Rola Banku Światowego w przeciwdziałaniu korupcji*, wystąpienie podczas XV konferencji ICGFM, Arlington, USA (maszynopis powielony)

Zajonc, R.B. (1985). Uczucia a myślenie: nie trzeba się domyślać, aby wiedzieć co się woli, *Przegląd Psychologiczny*, t. XXVIII, nr 1

Zalega, K. (2003). Lobbying – problem jedynie do uregulowania? *Kontrola Państwowa*, 6.

Zapłata, S. (2009). *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Ocena i uwarunkowania skuteczności*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer

Zieleniewski, J. (1969). *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa: PWN.

Zieleniewski, J. (1978). *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa: PWN.

Zorack, J. (1990). *The Lobbying Handbook: A Comprehensive Lobbying Guide*, Washington D.C.: Lobbying and Consulting Center.

SPIS RYSUNKÓW I TABEL

Rys. 1	Zbiór dyskusyjny i przetargowy korupcji
Rys. 2	Znajomość przez respondentów osób przyjmujących łapówki w latach 2000-2017
Rys. 3	Łapówkarstwo w Polsce w latach 1993-2017
Rys. 4	Stosunek Polaków do łapówek w latach 2000-2017
Rys. 5	Organizacja publiczna jako system adaptujący się
Rys. 6	Dziewięć zmiennych efektywności antykorupcyjnej organizacji publicznej
Rys. 7	Komponenty programu antykorupcyjnego w organizacji według INTOSAI
Rys. 8	Elementy komponentów programu antykorupcyjnego w organizacji według INTOSAI
Rys. 9	Czteroelementowy model postępowania antykorupcyjnego w organizacjach publicznych
Rys. 10	Model 7S w zarządzaniu antykorupcyjnym
Rys. 11	Akcelerator zmian antykorupcyjnych w organizacji
Rys. 12	Schemat detekcji korupcji w organizacjach publicznych
Rys. 13	Typologia interesariuszy organizacji publicznej ze względu na dominujący kierunek ich oddziaływania
Rys. 14	Ustalenie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w działalności organizacji publicznej
Rys. 15	Przeciwdziałanie korupcji przez organizacje publiczne
Rys. 16	Triangulacja antykorupcyjna w organizacji publicznej
Tabela 1	CPI w wybranych państwach w latach 1995-2019
Tabela 2	CPI w wybranych byłych krajach socjalistycznych w latach 1996-2018
Tabela 3	. CPI w krajach Europy Zachodniej i Unii Europejskiej w 2018 r.
Tabela 4	CPI w krajach Europy Zachodniej i Unii Europejskiej w 2019 r.

Tabela 5	Obszary życia społecznego zagrożone korupcją w Polsce
Tabela 6	Waga korupcji jako problemu społecznego
Tabela 7	Korupcja dziedzin życia publicznego w opinii przedsiębiorców na tle badań ogólnopolskich
Tabela 8	Obszary życia publicznego zagrożone korupcją w ocenie badanych
Tabela 9	Najważniejsze problemy generujące korupcję, według badanych
Tabela 10	Przeszkody w rzetelnej działalności wymiaru sprawiedliwości w opinii badanych na tle opinii uczestników konferencji ICGFM
Tabela 11	Sposoby zwalczania korupcji w opinii badanych
Tabela 12	Holistyczne ujęcie dziewięciu zmiennych efektywności antykorupcyjnej
Tabela 13	Czynniki analizy PEST
Tabela 14	Analiza interesariuszy organizacji publicznej
Tabela 15	Interesariusze organizacji publicznych i ich interesy
Tabela 16	Klasyfikacja znaczenia interesariuszy dla organizacji publicznej
Tabela 17	Ustalenie poziomu ryzyka oszustwa lub korupcji w organizacji publicznej
Tabela 18	Określenie stopnia podatności na oszustwo lub korupcję organizacji publicznej lub podmiotów wykorzystujących majątek publiczny
Tabela 19	Analiza antykorupcyjna struktury organizacyjnej
Tabela 20	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy struktury organizacyjnej
Tabela 21	Analiza antykorupcyjna procesu decyzyjnego
Tabela 22	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy procesu decyzyjnego
Tabela 23	Analiza antykorupcyjna sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami
Tabela 24	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami
Tabela 25	Analiza antykorupcyjna systemu kontroli wewnętrznej organizacji

Tabela 26	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami
Tabela 27	Analiza antykorupcyjna sposobu dokumentowania działań i sporządzania sprawozdawczości
Tabela 28	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami
Tabela 29	Analiza antykorupcyjna sposobu działania rad nadzorczych
Tabela 30	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu postępowania organizacji publicznej z innymi podmiotami
Tabela 31	Analiza antykorupcyjna sposobu zorganizowania dostępu do informacji
Tabela 32	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu zorganizowania dostępu do informacji
Tabela 33	Kwestionariusz badania symptomów oszustwa lub korupcji w działalności organizacji publicznych
Tabela 34	Ryzyko wystąpienia korupcji na podstawie analizy symptomów
Tabela 35	Symptomy nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych
Tabela 36	Określanie poziomu ryzyka wystąpienia korupcji na podstawie analizy sposobu zapobiegania tym zjawiskom przez kierownictwo organizacji publicznej
Tabela 37	Mitygowanie ryzyka korupcji z uwzględnieniem zmiennych organizacyjnych
Tabela 38	Przykładowy kwestionariusz do badania i oceny partnera współpracującego z organizacją