

1(1)

**PRZEGLĄD**



**ANTYKORUPCYJNY**

**CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO**

**WARSZAWA 2011**

**REDAKTOR NACZELNY:**

Iwona Czerniec

**ADRES REDAKCJI:**

Centralne Biuro Antykorupcyjne,  
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

**PROJEKT OKŁADKI, SKŁAD I DRUK:**

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

Nakład: 500 egz.

**ISSN 2083-7127**

**Warunki zamieszczania prac**

Artykuły do „Przeglądu Antykorupcyjnego” należy przekazywać do Redakcji (w wersji elektronicznej w formacie \*.doc) na adres:

Centralne Biuro Antykorupcyjne,  
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa  
lub e-mail redaktora naczelnego: iwona.czerniec@cba.gov.pl.

Każdorazowo opracowanie należy opatrzyć imieniem i nazwiskiem Autora, nazwą reprezentowanej instytucji, ewentualnie zajmowanym stanowiskiem, tytułem naukowym, stopniem wojskowym etc.

Materiały przekazywane do druku powinny mieć ujednoczoną formę. Treść artykułu (bez przypisów i bibliografii) nie powinna przekroczyć 18 tysięcy znaków ze spacjami. W przypadku dłuższych opracowań sugerowane jest podzielenie materiału na kolejne edycje kwartalnika. Powoływanie się w przypisach na stronę internetową wymaga podania jej adresu URL oraz daty, kiedy dana treść była dostępna.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek stylistycznych w tekstach przekazanych do druku oraz skracania i uzupełniania artykułów bez naruszania myśli Autora.

Redakcja informuje, iż publikowanie w „Przeglądzie Antykorupcyjnym” odbywa się nieodpłatnie. Egzemplarze czasopisma w wersji drukowanej udostępniane są również bezpłatnie Autorom artykułów oraz instytucjom współpracującym z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Ponadto każdorazowo są one zamieszczane w wersji do pobrania na stronach internetowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tj. [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl) oraz [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl).

## SPIS TREŚCI

<b>1</b>	<b>Czy można budować bez korupcji?</b> R. DĘBOWSKI, M. FLIS, A. KAMIŃSKI, A. ZIELIŃSKA	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku</b> B. HOŁYST	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych</b> A. HUSSEIN	<b>42</b>
<b>4</b>	<b>Przeciwdziałanie korupcji w Służbie Celnej</b> J. KAPICA	<b>48</b>
<b>5</b>	<b>Obszary i specyfika zagrożeń korupcją w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej</b> W. KUBICA	<b>51</b>
<b>6</b>	<b>Nieprawidłowości w systemie realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wykrywanie, typologia, obszary ryzyka</b> A. KURKIEWICZ	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>Centralne organy antykorupcyjne w międzynarodowej perspektywie</b> G. MAKOWSKI	<b>66</b>
<b>8</b>	<b>Przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych</b> J. PITERA	<b>81</b>
<b>9</b>	<b>Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej</b> FUNDACJA IM. S. BATOREGO	<b>86</b>
<b>10</b>	<b>System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym</b> M. RECHA	<b>92</b>
<b>11</b>	<b>Percepcja zjawiska korupcji na przejściach granicznych</b> M. SŁAWIŃSKA	<b>97</b>
<b>12</b>	<b>Antykorupcyjne przyspieszenie Unii</b> J. TOMBIŃSKI	<b>103</b>
<b>13</b>	<b>Główne płaszczyzny występowania zjawiska korupcji we współczesnej działalności sportowej</b> M. WADOWCZYK	<b>105</b>
<b>14</b>	<b>NATO, antykorupcja, Afganistan</b> M. WNUK	<b>126</b>
<b>15</b>	<b>Nota bibliograficzna</b> A. SULEJEWICZ	<b>135</b>



## ***Szanowni Czytelnicy!***

*Dobre rządy, przedsiębiorczość, nauka i świadomość społeczeństwa to dynamicznie zmieniające się obszary kształtujące teraźniejszość. Mianownikiem, który je łączy, jest chęć realnej poprawy jakości życia jednostki, wyrażająca się w sprzeciwie wobec niszczących patologii. Jedną z nich jest korupcja, do której zwalczania zostało powołane Centralne Biuro Antykorupcyjne.*

*W odpowiedzi na apel CBA, przedstawiciele instytucji państwowych i samorządowych, świata nauki i biznesu oraz organizacji pozarządowych\*, zgodzili się zobrazować obszary korupcji, z jakimi stykają się w swojej pracy, i poddać analizie dotychczas funkcjonujące rozwiązania. Poczytujemy sobie za zaszczyt, iż wyrazili oni chęć udostępnienia swoich prac na łamach „Przeglądu Antykorupcyjnego”.*

*Ideą stworzenia powyższego czasopisma było przekonanie, iż poprawa życia jednostki, realizowana poprzez ochronę interesów ekonomicznych państwa, jest możliwa jedynie za sprawą skonsolidowania wysiłków oraz propagowania wiedzy i dzielenia się doświadczeniami. „Przegląd Antykorupcyjny” ma tym samym stanowić platformę wymiany poglądów, prezentację propozycji zwalczania wszelkich form nadużyć, a także dokumentować żmudną, codzienną pracę wszystkich osób i instytucji, które swoją energię poświęcają służbie Rzeczypospolitej Polskiej.*

*Dyskusja o korupcji świadczy o potrzebie istnienia publikacji, która będzie przedstawiać zjawisko w jego wielu odsłonach. Każdy kolejny numer czasopisma ma dostarczać informacje z obszaru problematyki antykorupcyjnej, a przede wszystkim takie, które nie były prezentowane szerokiemu kręgowi odbiorców.*

*Bez wątplenia jest to publikacja unikatowa, powstała dzięki połączeniu wysiłków ludzi pochodzących z różnych środowisk. Liczymy, iż kolejne edycje „Przeglądu Antykorupcyjnego” przyczynią się do zwiększenia efektywności krucjaty antykorupcyjnej.*

*Redakcja*

\* Opracowaniom udostępnionym przez podmioty zagraniczne zostanie poświęcony odrębny numer „Przeglądu Antykorupcyjnego”.





# CZY MOŻNA BUDOWAĆ BEZ KORUPCJI?

*Raport zawiera tezy odzwierciedlające osobiste poglądy ich autorów i powstałe niezależnie od instytucji, z którymi autorzy mogą być powiązani lub które w innych okolicznościach reprezentują.*

## Rafał Dębowski

adwokat, współnik w kancelarii Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy Sp. k. Przewodniczący Komisji ds. Prac Parlamentarnych NRA (rozdział 3)

## Magdalena Flis

współpracownik Fundacji FOR (rozdział 4)

## prof. dr hab. Antoni Kamiński

profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN i były szef Transparency International Poland (rozdział 1)

## Agnieszka Zielińska

dziennikarz Pulsu Biznesu (rozdział 2)

## 1. WSTĘP – KORUPCJA JAKO PROBLEM SPOŁECZNY

Korupcja jest chorobą sektora publicznego. Sektorem publicznym w przyjętym tu rozumieniu jest nie tylko państwo. Należą też do niego korporacje, których własność jest rozproszona, a nad którymi kontrola jest w znacznej mierze sprawowana za pośrednictwem giełdy. Przedsiębiorstwo, w którym własność skoncentrowana jest w pełni w rękach jednego człowieka lub jednej rodziny, o ile nie jest duże, może być traktowane jako „sektor prywatny”; jego upadek dotyka właścicieli i pracowników, ale nie dotyczy szerszej zbiorowości. Im większe znaczenie firmy w gospodarce, tym bardziej jej losy stają się sprawą publiczną, tym bardziej więc jej funkcjonowanie staje się przedmiotem regulacji rządowej lub korporacyjnej, a zatem staje się problemem publicznym. Zdarzające się co pewien czas afery finansowe w wielkich spółkach giełdowych i spowodowane nimi spektakularne bankructwa dają asumpt do wprowadzania coraz to nowych form regulacji, których źródłem jest państwo lub sam system korporacyjny. Ta tendencja cywilizacyjna stała się powodem rozszerzenia pojęcia korupcji także na zjawiska zachodzące w wielkich korporacjach i w stosunkach między nimi a państwem. Innym skutkiem tego zjawiska jest dążenie do oceniania poszczególnych krajów nie

tylko z punktu widzenia jakości rządów, tj. stanu państwa, ale jakości rządzenia (governance), co jest pojęciem szerszym, dotyczącym całości organizacji społeczeństwa, chociaż państwo zajmuje w niej miejsce szczególne<sup>1</sup>.

Zgodnie z najpopularniejszą definicją, korupcja to wykorzystanie urzędu publicznego w interesie prywatnym. Obejmuje ona, poza łapówkarstwem, różne formy malwersacji, nepotyzm i handel wpływami. Zjawiska te występują jednak we wszystkich typach organizacji, a nie tylko w ramach instytucji państwowych. Sprawność każdej organizacji zależy od zgodności indywidualnych działań z jej celami. Korupcja oznacza, że działaniami pracowników zaczynają kierować motywy zewnętrzne wobec organizacji: uczestnicy, zamiast pracować na rzecz realizacji celów organizacyjnych, wykorzystują organizację w interesie własnym. W przypadku państwa oznacza to spadek jakości rządzenia w tym stopniu, w jakim zjawisko to staje się powszechne. W odniesieniu do firm, korupcja wśród pracowników może prowadzić, w warunkach funkcjonującej gospodarki rynkowej, do spadku zysków i bankructwa.

Biorąc pod uwagę centralną rolę państwa w życiu społeczeństw, jego ułomności muszą mieć wpływ na wszystkie sfery ich działalności – w tym gospodarki i obyczajowości. W tej ostatniej sferze najistotniejsze staje się wyobcowanie państwa. Państwo i jego instytucje stają się

1

zewewnętrzne wobec społeczeństwa. Potężne grupy interesu, a także poszczególni obywatele traktują je jako źródło prywatnych korzyści i pasożytują na nim w miarę swoich możliwości. Słabe instytucje publiczne nie są w stanie obronić się przed tą inwazją partykularyzmu. Załamuje się system wartości niezbędny dla właściwego działania nowoczesnego państwa.

Do początku lat 90. ubiegłego wieku, zjawisko korupcji było traktowane jako marginalne. W państwach wysokorozwiniętych pozostawiono je policji i sądom. Zimna wojna spowodowała zaś, że priorytet w stosunkach z krajami „trzeciego świata” miał czynnik polityczny i mało uwagi zwracano na sposób, w jaki politycy tych krajów wykorzystywali fundusze pomocowe. Badacze zajmujący się rozwojem gospodarczym uważali, że w warunkach patologicznych struktur rządzenia korupcja pełni funkcję „smaru w maszynie”, tj. pozwala przezwyciężyć trudności jakie stwarza przedsiębiorcom państwo. Samuel P. Huntington pisał pod koniec lat 60. XX w., że „Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, jedyną rzeczą gorszą niż społeczeństwo ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną i nieuczciwą biurokracją jest (społeczeństwo) ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną, uczciwą biurokracją”<sup>2</sup>. Uważał, że korupcja jest w tej sytuacji alternatywą dla rewolucji, ale także i dla reformy państwa<sup>3</sup>. Z pewnością rozwiązaniem najlepszym byłaby reforma, ale najgorszym – komunistyczna rewolucja. Z tego względu, stosunek niemarksistowskich badaczy rozwoju polityczno-gospodarczego do korupcji był stosunkowo pobłażliwy.

Koniec lat 80. XX w., wraz z przełomowymi zmianami geopolitycznymi, przyniósł także zmianę w sposobie traktowania korupcji. Rewolucja, jako alternatywa dla korupcji, przestała być rozwiązaniem realnym. ZSRR, główne źródło poparcia dla rewolucjonistów świata, rozpadł się. Rosja zajęła się tymczasem sama sobą. Bank Światowy oraz inne instytucje finansowe wspomagające wysiłki rozwojowe państw biednych mógł teraz zwrócić uwagę na użytek, jaki czyniły one z przyznanej im pomocy. Skoro rewolucja przestała, przynajmniej chwilowo, grozić stabilności świata, badacze i politycy gospodarczy mogli skierować swą uwagę na ujemne strony korupcji. Międzykrajowe analizy porównawcze pozwoliły dostrzec negatywny wpływ

korupcji na tempo rozwoju gospodarczego, powodując obniżenie stóp prywatnych i publicznych inwestycji oraz ich jakości<sup>4</sup>. Stwierdzono też niekorzystny wpływ korupcji na poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zagraniczni inwestorzy biorą bowiem pod uwagę, przy podejmowaniu decyzji, takie czynniki jak stan prawa i administracji oraz jakość systemów regulacji w poszczególnych krajach i z reguły unikają angażowania się w państwach o niskiej jakości rządzenia. Szczególnie negatywnie wpływa korupcja na działalność małych i średnich przedsiębiorstw: łapówki są dla nich poważnym ciężarem; właściciele zamiast zajmować się przedsiębiorstwami muszą paktować z urzędnikami; a wreszcie, im wyższy poziom korupcji, tym trudniejszy jest dostęp takich firm do środków finansowych<sup>5</sup>.

Badania te potwierdziły, skądinąd oczywistą tezę o silnie negatywnym wpływie korupcji na jakość polityki gospodarczej państwa<sup>6</sup>. Po pierwsze, korupcja jest swoistą formą nielegalnego podatku ściąganego przez urzędników od przedsiębiorców, co podnosi koszty działalności gospodarczej. Po drugie, niejasność przepisów ogranicza przewidywalność funkcjonowania instytucji publicznych, a arbitralność decyzji i wynikająca stąd niepewność skłania przedsiębiorców do łamania prawa i szukania rozwiązań swych problemów w „szarej strefie”. Przedsiębiorcy stają się ofiarami nieuczciwych urzędników. Rzecz się jednak na tym nie kończy, bo wielu przedsiębiorców zaczyna też inicjować kontakty o charakterze korupcyjnym w celu zdobycia korzyści, których w przypadku właściwie funkcjonujących instytucji publicznych nie byłoby w stanie uzyskać. Skutkiem tego jest promowanie przedsiębiorstw, które sukces osiągają nie dzięki wysokiej wydajności pracy i innowacyjności, ale dzięki powiązaniom personalnym i łapówkom.

Takie przestępcze związki między sektorem prywatnym i publicznym powodują, że koszty inwestycji publicznych przekraczają o 20 proc., 30 proc. i więcej ich wartość realną. W wyniku działalności prokuratury włoskiej w początkach lat 90. ubiegłego wieku, o ponad połowę spadły koszty takich inwestycji publicznych, jak budowa metra w Mediolanie (ponad dwukrotnie), połączeń kolejowych, terminali lotniczych itp.<sup>7</sup> Według Susan Rose-Ackerman „Skorumpowani



rządzący faworyzują kapitałochłonne inwestycje publiczne kosztem innych typów wydatków publicznych, a inwestycje publiczne przedkładają nad inwestycje prywatne. Najczęściej wspierają projekty, których wartość dla rozwoju gospodarczego jest niewielka.”<sup>8</sup> Taka działalność państwa prowadzi do obniżenia zdolności konkurencyjnej całej gospodarki narodowej.

Otoczenie instytucjonalne wpływa w sposób zasadniczy na strategię firm. W miarę jak państwo staje się głównym na rynku narodowym aktorem gospodarczym, jakość jego instytucji decyduje w znacznym stopniu o charakterze bodźców, które oddziałują na firmy. Kiedy zamówienia publiczne przyznawane są firmom o najwyższej wydajności pracy i innowacyjności, przedsiębiorstwa będą starać się rozwijać w sobie te cechy, lecz kiedy premiowane są zachowania korupcyjne, zwycięskie na rynku będą firmy o tego rodzaju nastawieniu<sup>9</sup>.

Efektom korupcji jest więc ograniczenie zdolności rozwojowych gospodarki i marnotrawstwo środków. Mats Lundhal podaje taki tego przykład:

„W 1975 roku rząd Nigerii zamówił cement, którego całkowita ilość równała się dwóm trzecim szacowanych potrzeb całej Afryki i przekraczała zdolności produkcyjne Europy Zachodniej i Związku Radzieckiego. Cena zdecydowanie przewyższała cenę na rynku międzynarodowym, zapewne po to, aby umożliwić profity, a firmy transportowe zbierały odszkodowania za czekanie w zatłoczonej zatoce Lagos. Dla Nigerii koszty sięgnęły 2 miliardów dolarów, czyli jednej czwartej dochodów ze sprzedaży ropy naftowej w 1975 roku.”<sup>10</sup>

Tego typu sytuacje zdarzały się często w ustroju komunistycznym. Tam, gdzie lokalizowano wielkie inwestycje przemysłowe, masowo powstały nowe prywatne domy, przy budowie których wykorzystywano kradzione materiały. Miało to też zapewne pewien wpływ na poziom materiałochłonności gospodarki w tych krajach.

Mimo że statystycznie negatywny wpływ korupcji na tempo wzrostu gospodarczego nie ulega wątpliwości, należy zwrócić uwagę na względny charakter opisywanych tu prawidłowości. Po pierwsze, chociaż wszystkie kraje o niskim PKB i niskim tempie wzrostu gospodarczego charakteryzuje wysoki poziom korupcji, to jednak są kraje o wysokim poziomie korupcji, które jedno-

cześnie przeżywają okres wysokiego wzrostu gospodarczego. Należą do nich z pewnością Chiny i Indie. Wyjaśnienie tego zjawiska wymagałoby dłuższych rozważań. Poprzestanę jedynie na sformułowaniu dwóch hipotez. Po pierwsze, kraje na niskim poziomie rozwoju gospodarki dysponują swoistymi „luzami” instytucjonalnymi, które mogą być wykorzystane, o ile ich elity zdecydowane są zapewnić krajowi rozwój. W tych warunkach korupcja rzeczywiście może pełnić rolę „smaru w maszynie”. Nacjonalistyczne elity boją się zbyt daleko idących zmian ustrojowych, bo zagrażałoby to ich pozycji, ale z drugiej strony, mobilizacja społeczeństwa na rzecz wzrostu gospodarczego, rozbudzenie oczekiwań konsumpcyjnych, zmuszają je do ograniczania najbardziej szkodliwych przejawów korupcji. Raz zmobilizowane społeczeństwo nie zaakceptuje stagnacji, a więc konieczność zapewnienia wzrostu staje się warunkiem niezbędnym do utrzymania stabilności politycznej. Po drugie, również w tych społeczeństwach, które osiągnęły wysokie tempo wzrostu gospodarczego przy stosunkowo wysokiej korupcji (np. Korea Płd.)<sup>11</sup>, po przekroczeniu pewnego poziomu rozwoju gospodarki, korupcja zaczyna być powszechnie postrzegana jako ważny problem polityczny oraz czynnik hamujący rozwój gospodarczy. Zmusza to rządy do podjęcia zdecydowanych kroków w celu jej ograniczenia, co jest niemożliwe bez zmian ustrojowych, a co czeka Chiny w ciągu najbliższych dziesięcioleci.

Korupcję, gdy się upowszechni, trudno jest zwalczyć: staje się ona trwałym elementem stosunków między społeczeństwem a państwem. Dążenie do jej ograniczenia musi rozpocząć się od państwa, ale państwo jest zdominowane przez potężne grupy interesu, dla których bytu umocnienie instytucji publicznych stanowi największe zagrożenie. W systemie władzy politycznej utrwała się zjawisko klientelizmu: wokół partyjnych notabli grupują się, powiązani z nimi siecią zależności, klienci – politycy i urzędnicy, których kariera zależy od poparcia patrona. Tolerowanie korupcji teraz może szybko doprowadzić „[...] do błędnego koła, kiedy wysoki poziom interwencji państwa, niesprawność rynku i korupcja wzajemnie się wzmacniają i utrwalają.”<sup>12</sup>

Politycy wiele mówią o potrzebie walki z korupcją, ale gdy przychodzi do konkretnych działań zachowują się jak obywatele, którzy uważają,

iz należy ograniczyć wydatki państwa, lecz zaraz gniewnie protestują, kiedy obciążeniu ulegają wydatki na programy, z których sami korzystają.

Innym efektem korupcji, który czyni z niej zjawisko tak trudne do wyplenienia jest jej wpływ na upadek wartości publicznych w kulturze społeczeństwa. Prowadzone w ostatnich latach badania międzykrajowe potwierdzają istnienie silnego związku między korupcją w funkcjonowaniu państwa a poziomem zaufania obywateli do instytucji publicznych, co oczywiście, ale też – co mniej oczywiste – z brakiem zaufania w stosunkach między ludźmi<sup>13</sup>. Szczególnie silnie na poziom zaufania w tej ostatniej sferze wypywa jakość prawa oraz sprawność w jego egzekwowaniu<sup>14</sup>. Zaufanie jest nie tylko podstawą ładu społecznego, co w sposób przekonywujący przedstawił ostatnio Piotr Sztompka, ale jest też zmienną silnie wpływającą na poziom kosztów transakcyjnych, a zatem także na funkcjonowanie gospodarki<sup>15</sup>.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele typologii zachowań korupcyjnych. Wspomnę tu o używanym przez Bank Światowy rozróżnieniu między korupcją administracyjną a zawłaszczeniem państwa. Zwykli obywatele doświadczają najczęściej korupcji administracyjnej, bo ta występuje na styku obywatela z urzędem. Skutki zawłaszczenia państwa odczuwają pośrednio, w postaci złego prawa, faworyzującego jedne interesy sektorowe kosztem innych, a przede wszystkim kosztem interesu ogólnego. Korupcja administracyjna jest stosunkowo łatwa do zwalczania o ile istnieje wola polityczna, by podjąć właściwe środki. Złe prawo jest problemem znacznie poważniejszym. Trudno zaprzeczyć twierdzeniu Monteskiusza, że „istnieją dwa rodzaje zepsucia: jedno, kiedy lud nie przestrzega praw; drugie, kiedy same prawa przynoszą ze sobą zepsucie. To zło jest nieuleczalne, bo tkwi w samym lekarstwie”<sup>16</sup>. Pucie prawa nie jest zazwyczaj kwestią przypadku – najczęściej jest skutkiem celowego działania partykularnych interesów i ich lobbystów.

Istnieją jednak przykłady skutecznego ograniczenia poziomu korupcji<sup>17</sup>. Warunkiem tej skuteczności jest w każdym wypadku istnienie woli politycznej: bez tego niemożliwe jest zdecydowane działanie. Pierwszym krokiem w formowaniu polityki antykorupcyjnej jest ograniczenie możliwości czerpania nieuczciwych korzyści. „Wię-

szość takich możliwości zostaje ograniczona wraz z ograniczeniem roli państwa w gospodarce. Ograniczony rząd wymaga mniej kontraktów budowlanych, nabywa mniej urządzeń i może obniżyć podatki.”<sup>18</sup> Deregulacja, eliminacja różnorodnych subsydiów, prywatyzacja przedsiębiorstw – są krokami zmierzającymi we właściwym kierunku. Z drugiej strony, co też podkreśla Rose-Ackerman, ograniczenie państwa musi być przeprowadzone w sposób staranny i poddane rzetelnemu nadzorowi. W innym przypadku, może to prowadzić do wzrostu korupcji i otwarcia nowych jej źródeł. Zauważmy też, iż zmniejszanie roli państwa ma swoje granice, poza którymi czai się chaos. Istotą politycznego dylematu jest, że „[...] mały rząd nie koryguje wystarczająco nierówności i niesprawiedliwości rynkowych; wielki rząd zwiększa korupcję i poszukiwanie renty.”<sup>19</sup> Państwo jest oczywiście niezbędnym elementem ładu społeczno-gospodarczego. Niemniej, w warunkach współczesnych, mamy raczej do czynienia ze zbyt wielkim zakresem działalności państwa niż z jego nadmiernym ograniczeniem.

Polska zalicza się do grupy krajów w Unii Europejskiej o najwyższej percepcji korupcji<sup>20</sup>. Przyczyniły się do tego różne czynniki. Należał do nich, związany z transformacją ustrojową, tj. z demokratyzacją państwa oraz przekształceniami w sferze własnościowej, transfer na wielką skalę władzy politycznej i majątku. Transformacja ustrojowa powoduje także głębokie zmiany w strukturze społecznej, które nie pozostają bez wpływu na kulturę polityczną społeczeństwa<sup>21</sup>. Rewolucja ustrojowa wprowadza na stanowiska władzy *homines novi*, tj. ludzi pochodzących z niższych warstw społeczeństwa<sup>22</sup>. Jak zauważają Donatella Della Porta i Alberto Vannuci, ich wejście do polityki zawsze podnosiło poziom tolerancji wobec zachowań dewiacyjnych<sup>23</sup>. Te czynniki oddziaływały jednak we wszystkich krajach pokomunistycznych.

Zwróćmy uwagę, że w rankingu Transparency International (CPI) z 1996 r., kiedy to Polska po raz pierwszy była wzięta pod uwagę, uznano ją za mniej skorumpowaną od Węgier i Czech. W latach następnych nasze oceny i pozycja w rankingu z roku na rok pogarszały się aż do roku 2006, kiedy to zaczęła się poprawa. Dowodzi to, że odpowiedzialnością za korupcję w Polsce nie można obciążać wyłącznie komunistycznej przeszłości.

Przyczyn należy też szukać w polityce kolejnych rządów, a także w ustroju państwa, a przede wszystkim w ordynacji wyborczej, relacjach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz między czynnikiem politycznym i administracyjnym<sup>24</sup>. Nie wdając się w szerszą analizę uwarunkowań tej wyjątkowej sytuacji, wskażę tylko na kilka możliwych czynników sprawczych.

Ułomność procesów legislacyjnych. Klaus Goetz i Radosław Zubek zwracają uwagę na brak sterowności państwa będący wynikiem słabości ośrodka centralnego zarówno w ramach władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Autorzy ci konkludują:

„W warunkach zdecentralizowanej konfiguracji, reguły rządzące procesem ustawodawczym są tak skonstruowane, by wspierać „odolne” podejście do stanowienia prawa, które minimalizuje wymogi koordynacyjne. Oznacza to, że ministrowie i ministerstwa mogą kierować się indywidualnymi strategiami stanowienia prawa. W szczególności korzystają wewnątrz rządu z monopolu inicjowania prac legislacyjnych w zakresie właściwości resortów i są w stanie skutecznie chronić swoje propozycje ustawodawcze przed zmianami.”<sup>25</sup>

Wskazują oni na dwie konsekwencje tego stanu rzeczy. Po pierwsze, skutkuje on alokacją środków na tworzenie ustawodawstwa, która daje „(...) maksymalne, skoncentrowane i doraźne korzyści ich indywidualnym i resortowym elektoratom”. Po drugie, prowadzi do nadprodukcji ustawodawczej, gdyż „(...) ograniczony wymóg koordynacji obniża koszty współpracy oraz niepewność, co do ostatecznego rezultatu”. Brak skutecznej kontroli nad procesem ustawodawczym powoduje niemożność prowadzenia przez rząd spójnej polityki oraz partykularyzację prawa. Wynikający stąd brak przejrzystości systemu rządów oraz brak mechanizmów egzekucji odpowiedzialności stanowią żywną glebę dla rozwoju korupcji.

Podobne zjawiska inercyjne występują w sferze władzy wykonawczej. Unikalną ilustrację tego zawiera praca Kai Gadowskiej (2002) poświęcona analizie powiązań patronalno-klientalnych w procesie przekształceń sektora górnictwa w Polsce. Wynika z niej, że kiedy przebudowę jakiegokolwiek dziedziny działania państwa pozostawia się jej kierownictwu, można z góry założyć, że wynikiem tego będą ogromne wydatki publicz-

ne, wyprowadzanie środków publicznych do sektora prywatnego z korzyścią dla osób kierujących tym procesem oraz niemożność osiągnięcia celów, które w założeniu miały być zrealizowane<sup>26</sup>. Potwierdzają to inne przykłady, jak restrukturalizacja kolei państwowych, reorganizacja sztabu generalnego w początkach lat 90. itp. Brak strategii rządu i ułomność mechanizmów kontroli stają się problemem o charakterze strukturalnym, a nie wynikiem indolencji jednostek.

Następnym problemem jest „rozliczalność” urzędników i instytucji publicznych<sup>27</sup>.

Pod pretekstem, iż może to spowodować procesy przekształceń instytucjonalnych, zlikwidowano niektóre instytucje nadzoru. W szczególności rozwiązano pod koniec 1989 r. wyspecjalizowany w ściganiu przestępczości gospodarczej V Zarząd MSW oraz Biuro ds. Przestępczości Zorganizowanej KG MO. Towarzyszył temu trwający aż do roku 2005 opór większości sejmowej przed powołaniem instytucji mającej w historii Polski tradycję sięgającą 1815 r. i wielkie zasługi: Prokuratury Generalnej. Jej funkcją była dbałość o interesy majątkowe państwa oraz reprezentacja interesów skarbu państwa przed sądem. Prokuratoria Generalna mogła też dochodzić sądownie rekompensaty strat państwa na majątku urzędników, którzy je spowodowali. W sytuacji rewolucyjnych zmian w stosunkach własnościowych, przeprowadzonych na wielką skalę, wymienione instytucje były niezbędne<sup>28</sup>. Argument, że istnienie ich mogłoby utrudnić procesy transformacji ustrojowej jest mało przekonujący.

Przemysł budowlany zasługuje przy rozpatrywaniu problemu korupcji w Polsce na szczególną uwagę. Po pierwsze, prace publiczne i budownictwo (public works/construction) zajmują pierwsze miejsce wśród sektorów gospodarki pod względem korupcji<sup>29</sup>. Po drugie, wielu ludzi szuka indywidualnie rozwiązania swych problemów mieszkaniowych, budując własne domy, a zatem stykając się na co dzień z rozwinętym systemem administracyjnych koncesji i zezwoleń. Co więcej, o ile wierzyć doniesieniom prasowym, klienci, nabywając mieszkania w firmach deweloperskich, narażeni są niekiedy na dodatkowe koszty w wyniku nieuczciwie sformułowanych umów lub utraty wkładów w wyniku bankructwa tych firm. Przed kilku laty miały miejsce podobno przypadki wygrywania prze-

targów budowlanych przez firmy „krzak”, które podnajmowały następnie podwykonawców, inkasowały pieniądze i „znikały”, doprowadzając podwykonawców do bankructwa. Tu także daje o sobie znać słabość prawa i instytucji egzekwujących jego przestrzeganie. Istnieje wreszcie potężne lobby deweloperskie, zdolne do skutecznego oddziaływania na ustawodawstwo w zakresie budownictwa, decyzje administracji państwowej i władz samorządowych. Czynnikiem ułatwiającym działalność tego lobby jest nie tylko słabość prawa, ale przede wszystkim fakt, że tylko niewielka część obszaru dużych miast w Polsce objęta jest planem przestrzennym, co umożliwia znaczną dowolność w decydowaniu o przeznaczeniu terenów<sup>30</sup>. Na dodatek, częste są arbitralne zmiany tych planów przez administrację publiczną. W sektorze budowlanym, jak w kropli wody, odbijają się więc wszystkie problemy związane z korupcją w sektorze publicznym w Polsce.

## 2. OBSZARY WYSTĘPOWANIA KORUPCJI W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI BUDOWLANEJ

Co prawda korupcja to powszechnie używany termin, warto jednak zauważyć, że nie posiada on definicji prawnej. Obecnie tą kategorią określa się czyny podpadające pod kilka paragrafów kodeksu karnego, w tym art. 228 dotyczący przyjmowania korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej, art. 229 – udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną lub obietnicy udzielenia takiej korzyści, art. 230 – powoływania się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej (...) lub utwierdzanie innych w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść, zaś art. 231 przekraczanie uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych lub niedopełnianie przez nich obowiązków, co jest działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Ujawnianiu aktów korupcji nie sprzyja jednak niewielka skuteczność w jej wykrywaniu. Polskie sądy dość rzadko w takich sprawach orzekają o winie i często je umarzają. Ze staty-

styk policyjnych dotyczących przestępstw korupcyjnych popełnionych w latach 2002–2006 wynika, że w tym czasie wszczęto postępowanie w 13 460 sprawach, z czego oskarżono 7499 osób, a aresztowano zaledwie 645<sup>31</sup>. Trudność w wykrywaniu korupcji wiąże się przede wszystkim z tym, że większość osób, która zetknęła się z tym problemem, najczęściej nie chce ujawniać swoich personaliów, co przekłada się na kłopoty w udowodnieniu jej istnienia.

Zjawisko to łatwiej jednak dostrzec w badaniach opierających się na mierzeniu percepcji korupcji wśród przedsiębiorców. Wynika z nich, że korupcja w polskich przedsiębiorstwach jest dwukrotnie wyższa niż w Europie Zachodniej. Przedsiębiorcy działający w Polsce, zarówno polscy jak i zagraniczni, bardzo nisko oceniają również działania policji i prokuratury podejmowane w celu zwalczania tego zjawiska. Tylko 54 proc. ocenia je jako skuteczne, dla porównania w Europie Zachodniej ten wskaźnik wynosi 85 proc<sup>32</sup>.

### 2.1. Plany zagospodarowania przestrzennego

Ich brak to czynnik sprzyjający pojawieniu się korupcji. Gdy plan zagospodarowania przestrzennego istnieje, inwestor wie, co i gdzie może wybudować. Jego nieobecność stwarza natomiast pokusę dla tych, którzy są gotowi zapłacić urzędnikowi za zgodę na budowę. Brak planu ogranicza również dostępność wolnych terenów pod budowę, co wpływa na wzrost cen gruntów i nowych mieszkań.

Mimo korzyści jakie dają plany zagospodarowania przestrzennego ogromna część gmin w Polsce wciąż ich nie posiada. Obecna sytuacja to skutek wygaśnięcia wszystkich planów zagospodarowania uchwalonych do 1 stycznia 1995 r. wraz z wejściem w życie nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z początkiem 2004 r. W tym momencie planami zagospodarowania uchwalonymi po 1 stycznia 1995 r. objęte było zaledwie 14 proc. gmin. Do chwili obecnej sytuacja niewiele się poprawiła. Aktualnych planów zagospodarowania szczególnie brakuje w dużych aglomeracjach, m.in. w Warszawie, gdzie obejmują kilkanaście procent miasta. Do wyjątków należy Gdańsk, który posiada aktualne plany w blisko 60 procentach.

Brak planów nie da się wytłumaczyć niedostatkami pieniędzy. W świetle kontroli NIK przeprowadzonej w 2006 r. średnie wydatki na sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyniosły w latach 2004–2005 zaledwie ok. 0,18 proc. średniorocznych wydatków gmin<sup>33</sup>. W poszczególnych gminach udział procentowy tych wydatków był zróżnicowany i wyniósł od 0 do 1,63 proc. Nieobecność planów powoduje również bezpośrednio wyhamowanie inwestycji poprzez zmniejszenie liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Z powyższego raportu z kontroli NIK wynika, że w kontrolowanym okresie stwierdzono spadek liczby decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z 4329 decyzji wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r., do 3110 decyzji wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r., co w praktyce oznacza spadek blisko o 28 proc.

Pole do nadużyć stwarza również procedura odrolnienia gruntów, czyli zmiana przeznaczenia działki rolnej na budowlaną. Bez tego kroku nie można zrealizować inwestycji. W takim wypadku trzeba złożyć pisemny wniosek o zmianę przeznaczenia gruntu w planie zagospodarowania lub, gdy go nie ma, o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej. Niestety, na gminy nie został nałożony żaden termin, w którym zostałyby zobligowane do jego rozpatrzenia. Pokusa korupcji pojawia się więc wtedy, gdy inwestor znecierpliwiony zbyt długim oczekiwaniem decyduje się dać urzędnikowi łapówkę, aby „przyspieszyć” wydanie takiej decyzji.

## 2.2. Przygotowywanie przetargów

Niebezpieczeństwo nadużyć pojawia się również na etapie składania ofert do przetargów. W czasie tej procedury może pojawić się wiele rodzajów nieprawidłowości. Od przepukionego wcześniej urzędnika można otrzymać informacje o konkurentach lub złożyć ofertę po terminie. Przetargowe instrukcje mogą być również przygotowane ściśle pod określone firmy, aby z tzw. przyczyn formalnych odrzucić innych konkurentów. Często też zmiany są wprowadzane zaraz po otwarciu ofert.

Zdarza się też, że składane są przez podmioty powiązane ze spółką, która organizuje przetarg. Nadużycia mogą pojawić się również podczas procedury sprzedaży gruntów przez gminy.

Sprzedaż ziemi w samorządach powinna być poprzedzona ustaleniem jej wartości. Są jednak przypadki zaniżania cen. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy gmina zawiązuje spółkę z firmą prywatną, a jej udziałem w interesie jest ziemia. Patologii występujące podczas sprzedaży gruntów przez gminy potwierdzają wyniki kontroli NIK. Z raportu przeprowadzonego w 2006 r. wynika, że tylko w dziesięciu skontrolowanych gminach zbywano nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych 19 gminach, które stanowiły 65,5 proc. próby, stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one głównie na niepublikowaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a następnie ich oddania w najem lub dzierżawę. Taka sytuacja niestety sprzyja korupcji, bo zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości „nie niższej niż wartość nieruchomości”. W drugim może ona wynosić już tylko 50 proc. jej wartości, a wtedy może ją zakupić na przykład osoba zaprzyjaźniona z kimś z urzędu.

## 2.3. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy

Gdy gmina nie ma aktualnego planu zagospodarowania, o pozwolenie na budowę trzeba starać się dwuetapowo: najpierw występuje się o decyzję o warunkach zabudowy, a dopiero potem o pozwolenie na budowę. Aby je uzyskać działka musi jednak spełniać określone warunki: m.in. teren musi mieć dostęp do drogi publicznej, a istniejące lub projektowane uzbrojenie działki powinno być wystarczające do rozpoczęcia budowy itp. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy stwarza również szerokie pole do nadużyć. Powodem tej sytuacji są nieprecyzyjne zapisy obowiązujące obecnie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie określa ona terminu wydania decyzji o warunkach zabudowy. W takim wypadku zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym gmina może, ale jednocześnie wcale nie musi wydać nam decyzji o warunkach zabudowy. Może ją zawiesić na 12 miesięcy, co uniemożliwi nam w tym czasie rozpoczęcie budowy. Stwarza to realne zagrożenie korupcji, bo inwestor zainteresowany wydaniem decyzji o warunkach zabudowy może próbować przyspieszyć wydanie tej

decyzji, przekupując urzędnika, od którego to zależy.

Dane NIK potwierdzają negatywne skutki nieprecyzyjnych zapisów: m.in. dwukrotne wydłużenie czasu niezbędnego na wydanie decyzji, co naraża inwestorów na wyhamowanie tempa inwestycji i wzrost wydatków.

Najczęstsze nieprawidłowości występujące w skontrolowanych przez NIK urzędach to: niedotrzymanie przez nie terminu wydania decyzji lub niepowiadomienie stron o przyczynach zwłoki.

Z cytowanego już raportu NIK, dotyczącego polityki przestrzennej gmin wynika, że w terminie:

- do 1 miesiąca wydano 30,3 proc. decyzji o warunkach zabudowy;
- od 1 miesiąca do 2 miesięcy 25,7 proc.;
- od 2 miesięcy do 6 miesięcy 37 proc.;
- od 6 miesięcy do 12 miesięcy 7 proc.;
- ponad 12-miesięcznym załatwiono 1,1 proc. wniosków.

## 2.4. Wydawanie pozwoleń na budowę

Nieprawidłowości mogą pojawić się również na etapie projektowania. W trakcie składania projektu do uzyskania pozwolenia na budowę nieprzychylny urzędnik może starać się uprzykrzyć inwestorowi życie i w nieskończoność wydłużać procedurę. Lista utrudnień jest nieograniczona. Zdarza się, że projekt odsyłany jest z takich powodów jak: brak numeracji, brak podpisu lub pieczętki projektanta na jednej ze stron, niewłaściwie zdaniem urzędników opraciony projekt, zła skala rysunków, kserokopie dokumentów niepoświadczone za zgodność z oryginałem, brak spisu treści itd. Bardzo często urzędnik daje w ten sposób do zrozumienia, że dostaniemy pozwolenie na budowę, jeżeli projekt wykona jego znajomy. Jeżeli zdecydujemy się na to, otrzymamy pozwolenie, a urzędnik dostanie od znajomego swój procent.

Przykładem patologii jest również wymuszanie przez gminy budowy lokalnej infrastruktury jako warunku otrzymania pozwolenia na budowę. W praktyce deweloperzy często budują ją na własny koszt, a potem nieodpłatnie przekazują gestorom mediów.

## 2.5. Nadzór budowlany

Do głównych mankamentów działania powiatowych organów nadzoru należą: zbyt długi czas postępowania, wydawanie nieprawidłowo-

wych decyzji, niepodejmowanie określonych działań nakazanych prawem i nieefektywne procedury egzekucyjne. Powodem najczęstszych nieprawidłowości występujących w nadzorze budowlanym jest przede wszystkim nieprecyzyjność i niespójność obowiązujących przepisów prawa. Według jednego z nich, jeżeli podczas kontroli inspektor wykryje tzw. istotne odstępstwo od projektu, zapłacimy karę. Problem w tym, że do niedawna nie wiadomo było czym jest istotne odstępstwo. Dopiero uchwalona przez sejm nowela sprecyzowała to pojęcie. Ustawa zawiera listę odstępstw, które są istotne. Jednak nie załatwia to problemu, bo z reguły nie da się wybudować dużego obiektu bez ewentualnych zmian w projekcie. Tymczasem to urzędnik ocenia czy dane odstępstwo można zaliczyć do istotnych lub nie, co daje pole do uznaniowości i stwarza pokusę korupcji. Największą zmartą dla inwestorów jest jednak przewlekłość spraw prowadzonych przez nadzór budowlany. W praktyce urzędnik pracujący w nadzorze może skutecznie opóźnić oddanie budynku, bo odwołania do różnych instancji trwają nawet kilkanaście lat!<sup>34</sup>

Jednocześnie inspektorzy przysmykają oko na samowole budowlane i wykazują brak skuteczności w egzekwowaniu nakazanych rozbiórek. Zarówno wyroki sądowe, jak i decyzje nadzoru nakazujące rozbiórkę pozostają bardzo często tylko na papierze. Samowole powstają więc praktycznie bezkarnie, a potem nadzór często je legalizuje. W tym wypadku nadzór budowlany nie traktuje równo wszystkich inwestorów. Na łagodniejsze traktowanie mogą liczyć jedynie więksi z nich. W takim wypadku, jeżeli inwestor stwierdzi uchybienie i zwleka ze zrobieniem dokumentacji, może dokończyć budowę, a następnie przysmyczyć się do jej legalizacji.

Nieprawidłowości w nadzorze budowlanym często wynikają również z konfliktu interesów. Pracownicy nadzoru mogą bez przeszkód zakładać własne firmy projektowe. Stwarza to zagrożenie, że ich klienci są przez nich, jako urzędników nadzoru, traktowani łaskawiej. Przyczyną nieprawidłowości występujących w nadzorze budowlanym jest również brak odpowiednich kadr i niskie płace. Na jednego powiatowego inspektora nadzoru przypada dziś ok. 5 tys. budów.

## 2.6. Opłaty adiacenckie

Pokusę korupcji rodzi również procedura przyznawania przez gminy tzw. opłat adiacenckich. Dotyczą one sytuacji, gdy działka jest podzielona na kilka mniejszych i uzbrojona, i dlatego warta więcej niż przed podziałem. W takim wypadku inwestor musi podzielić się zyskiem z gminą. To jednocześnie jeden z najbardziej nieprzewidywalnych elementów przygotowania inwestycji, bo nie wiadomo kiedy i w jakiej wysokości gmina każe sobie zapłacić. Niestety, ma to bezpośredni wpływ na opłacalność inwestycji. Gmina może więc naliczyć opłatę adiacencką, ale wcale nie musi. I tu również pojawia się pokusa, aby przekupić urzędników, od których będzie zależać ewentualna decyzja.

Działa to również w drugą stronę. Nieuczciwi urzędnicy mogą wymusić łapówkę na inwestorze w zamian za rezygnację z naliczania opłaty. Jeżeli gmina wymaga opłat w zamian za inwestycje, które sama przeprowadziła, np. za budowę drogi, podciągnięcie kanalizacji czy prądu, są one uzasadnione. Zdarza się jednak, że gmina nie podejmuje żadnych działań, a mimo to żąda opłat, w momencie, gdy ktoś podzielił swój grunt na mniejsze działki lub uzbroił teren. Przez kilka lat gminy pobierały od prywatnych inwestorów opłaty adiacenckie na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W kwietniu 2007 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza zasadę „ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Jeszcze przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przepis uchylono i zastąpiono innym – art. 98a w tejże ustawie. Zgodnie z nim, obecnie uchwała rady gminy musi dokładnie określić wysokość opłaty. Niestety, nadal nie wiadomo kiedy jej zażąda. Może to zrobić, ale jednocześnie nie musi. Inwestor w dalszym ciągu pozostaje więc w niepewności.

## Podsumowanie

Korupcja w sektorze budowlanym, tak jak w innych częściach gospodarki, godzi więc nie tylko w zasady uczciwej konkurencji, ale i w prawidłowe funkcjonowanie oraz autorytet instytucji publicznych. Koszty przedsiębiorców wynikające z korupcji również są bardzo wysokie, wynoszą od kilku do nawet kilkudziesięciu pro-

cent wartości inwestycji. W praktyce za korupcję płacimy jednak wszyscy, wydając m.in. coraz więcej za metr kwadratowy domu, mieszkania, drogi czy autostrady.

## 3. PŁASZCZYZNY I PRZYKŁADY MECHANIZMÓW KORUPCYJNYCH W POLSKIM PRAWIE DOTYCZĄCYM PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI BUDOWLANEJ

Kwalifikowanie działań korupcyjnych w praktyce zależy od definicji tego pojęcia, ale można uznać, że korupcja w szerokim tego słowa znaczeniu oznacza zarówno niezgodne z prawem działania na styku inwestor – organ, jak i niezgodne z prawem działania na płaszczyźnie inwestor – inni uczestnicy procesu budowlanego. Oprócz tych dwóch płaszczyzn, poniżej została przeprowadzona analiza planowanych, jak i przeprowadzonych zmian legislacyjnych, które mają istotne znaczenie w procesie budowlanym.

### 3.1. Inwestor – inni uczestnicy procesu budowlanego

Obserwując ewolucję przepisów prawa budowlanego, jak również praktykę działania na tym rynku, nie da się uniknąć wrażenia, że inwestor planujący inwestycje w nieruchomościach, w szczególności inwestor planujący duże inwestycje budowlane, zazwyczaj o charakterze komercyjnym, stawał się niejako zakładnikiem systemu korupcyjnego.

Pierwotnie, na podstawie starych przepisów prawa budowlanego, na pierwszy plan wysuwał się obszar relacji inwestora z innymi uczestnikami procesu inwestycyjnego, co w praktyce sprowadzało się do relacji międzysąsiedzkich. Zgodnie z obowiązującymi wtedy przepisami prawa budowlanego, uczestnikami postępowania o pozwolenie na budowę były – na równych prawach – wszystkie podmioty, gdy wynik postępowania wpływał na ich tzw. interes prawny. Zbyt szeroko zakreślona definicja strony postępowania administracyjnego o pozwolenie na budowę, przy braku precyzyjnej definicji pojęcia interesu prawnego, przyzwalała na to, by organ dopuszczał do udziału w postępowaniu o pozwolenie

1

na budowę zbyt szeroki krąg osób, w praktyce wszystkich sąsiadów oraz tzw. organizacji społeczne. Sprzeciw co do realizacji budowy chociażby jednego podmiotu, powodował żmudną i czasochłonną drogę odwoławczą, co przy słabej organizacji pracy organów, prowadziło często do uchylania merytorycznie zasadnych, lecz proceduralnie źle przygotowanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Niedostosowanie prawa w tym obszarze sprowadzało się do praktycznego paraliżu rozstrzygnięcia spraw, w których brała udział ogromna liczba współuczestników – a tak jest często w przypadku, gdy inwestycja graniczy z terenem podeweloperskim, objętym współwłasnością kilkuset mieszkańców dużego budynku. Sytuacja prawna i finansowa inwestora w przypadku uchylecia pozwolenia na budowę, w szczególności, gdy sąd administracyjny uchyla ostateczną już decyzję o pozwoleniu na budowę, a inwestor wcześniej na podstawie takiej ostatecznej decyzji rozpoczął prace budowlane, była bardzo trudna. Dlatego częstokroć inwestor, wybierając mniejsze zło, godził się na różnego rodzaju, w istocie korupcyjne, propozycje protestujących sąsiadów czy organizacji społecznych. Stąd też zazwyczaj dochodziło do różnego rodzaju nieplanowanych wcześniej nakładów inwestycyjnych lub gratyfikacji finansowych za odstąpienie od blokowania inwestycji.

Przyjęte rozwiązania prawne w przepisach prawa budowlanego ograniczyły udział czynnika społecznego oraz sąsiedzkiego, ale nie wyeliminowały tego problemu, przenosząc go na inne obszary procedury administracyjnej, a dokładnie na wcześniejsze jego etapy. Przy notorycznym braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, „pole bitwy” inwestora z sąsiadami i organizacjami społecznymi blokującymi inwestycje – często wyłącznie dla uzyskania korzyści majątkowych, przeniosło się na postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, na postępowania dotyczące kwestii podłączenia inwestycji do drogi, czy też procedury związane z pozwoleniami środowiskowymi, konserwatorskimi, wodnoprawnymi itd.

### 3.2. Inwestor – organ

Drugi obszar korupcjogenny ma głębsze podłoże. Chodzi bowiem o relacje inwestora z organami administracyjnymi. Przyznać trzeba, że

nawet najlepsze prawo nie spowoduje zaniku mechanizmów korupcyjnych, gdy szwankuje urzędnik. Tymczasem dający się zaobserwować w niektórych urzędach niedowład decyzyjny, wyrażający się zasadą „najlepszą decyzją jest niewydanie żadnej decyzji”, przy jednoczesnej przewlekłości procedur odwoławczych – zachęca inwestorów do poszukiwania innych, „niekonwencjonalnych” metod wywarcia na urzędnika nacisku w celu uzyskania tego, co im się prawnie należy. Tajemnicą poliszynela jest to, że pojawiają się firmy, zwane potocznie „załatwiaczami”, wyspecjalizowane w załatwianiu pozytywnych decyzji, które mogą liczyć na nieuzasadnioną merytorycznie większą przychylność urzędników i szybsze tempo rozpoznawania spraw protegowanych przez taką firmę. W praktyce daje się również zaobserwować, że coraz częściej inwestorzy spotykają się z propozycjami, obejmującymi zamiar uzyskania nieuzasadnionych korzyści majątkowych, stosowanymi przez urzędników wydających konkretne decyzje administracyjne, ale nie dla konkretnego urzędnika, lecz dla reprezentowanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem często nadużywanego instrumentu prawnego w tym zakresie jest art. 16 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten przesądza, iż budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia, a szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg określa umowa między zarządcą drogi a investorem inwestycji niedrogowej. Zważywszy na uznaniowość administracyjną dotyczącą wydania lub odmowy wydania zgody na włączenie terenu do drogi publicznej, inwestor planujący duże inwestycje niedrogowe, w zasadzie zdany jest na wolę zarządcy drogi (zazwyczaj jednostki organizacyjnej działającej przy organie administracyjnym) co do zakresu i rozmiaru świadczeń, jakie w związku z tym musi ponieść.

### 3.3. Ocena planowanych i dokonanych zmian w prawie

#### Nowelizacja prawa budowlanego

Planowana w opracowanych już kilkukrotnie projektach nowelizacji prawa budowlanego eliminacja procedury administracyjnej w zakresie uzyskania pozytywnej decyzji o pozwoleniu



na budowę i zastąpienie jej negatywną decyzją administracyjną o odmowie wpisu budowy do rejestru robót budowlanych (projekt w druku sejmowym nr 1048), spowoduje wiele wątpliwości i pytań dotyczących chociażby gwarancji poszanowania praw obywatelskich, praw sąsiedzkich itd. Obawiać się można, że wywoła to natychmiast reakcje uboczne, odwrotne do planowanych. Coraz szerzej stosowane zaczęły być procedury cywilnoprawne dotyczące blokowania inwestycji, które z natury rzeczy są bardziej czasochłonne, a zatem bardziej niekorzystne dla inwestorów. Niestety, wydaje się, że trwające obecnie prace legislacyjne dotyczące zmiany prawa budowlanego nie wyeliminują problemu korupcji, a jedynie kolejny raz przeniosą go na inne „pola bitew”.

#### **Nowelizacja prawa zamówień publicznych**

Innym przykładem nietrafionych rozwiązań prawnych, prowokujących do korupcyjnych zachowań uczestników obrotu prawnego jest ostatnia nowelizacja przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, która weszła w życie w dniu 24 października 2008 r. Ten obszar prawa, regulujący wydatkowanie środków publicznych, również w powiązaniu z obszarem prawa budowlanego (duże inwestycje infrastrukturalne, w tym drogi, mosty, sieć kolei), powinien być szczególnie przejrzysty, pozbawiony mechanizmów prawnych o charakterze korupcjogennym, czego nie niesie ze sobą nowelizacja. Celem jej było dostosowanie polskich regulacji w zakresie zamówień publicznych do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, ale przy okazji powyższych zmian znowelizowano również treść art. 24 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, przy czym w treści uzasadnienia projektu ustawy brak wzmianki o przyczynach tej nowelizacji. Zgodnie z tą zmianą, z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się „wykonawców, którzy wyrządzili szkodę, nie wykonując zamówienia lub wykonując je nienależycie, jeżeli szkoda ta została stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania”.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że wszystko jest w porządku, bo przecież prawo zamówień publicznych powinno chronić zamawiającego przed nierzetelnymi wykonawcami. Udział nierzetelnych wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzi

bowiem do sytuacji patologicznych, gdy zamówienia publiczne udzielane są podmiotom, o których z góry wiadomo, że wykonają je źle lub wręcz nie wykonają ich wcale. Dzieje się tak ze szkodą dla zamawiającego i co gorsza, ze szkodą dla interesu publicznego, a często po prostu na skutek użycia mechanizmów korupcyjnych. Dlatego w ustawie prawo zamówień publicznych bez wątpienia muszą funkcjonować instrumenty prawne pozwalające na eliminowanie nierzetelnych wykonawców. Dyskusyjne jest jednak to, jak będą wyglądały owe instrumenty.

Należy jednak zauważyć, że nowa podstawa wykluczenia wykonawcy z zamówień publicznych bynajmniej nie wiąże się bezpośrednio z samym wyrządzeniem przez wykonawcę szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego. Aby wykluczyć takiego nierzetelnego wykonawcę z prawa ubiegania się o udzielenie zamówień publicznych, musi zostać spełniona dodatkowa przesłanka, tj. musi zostać wydane prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające wyrządzenie szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego. Istnienie lub brak prawomocnego orzeczenia sądu (a nie wyrządzenie szkody) jest więc tą przesłanką, która decyduje o wykluczeniu wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ustawodawca najwyraźniej jednak zapomniał o tym, iż w sprawach odszkodowawczych orzeczenie sądu – zazwyczaj sentencja wyroku – najczęściej nie precyzuje z jakiego tytułu zostało ono wydane. Wyrok w sprawie o zasądzenie, a taki zazwyczaj charakter ma roszczenie odszkodowawcze, stwierdza jedynie jaką kwotę od kogo zasądzono, a jaką oddalono. Otwarte pozostaje więc pytanie, kto i na jakiej podstawie weryfikować ma czy dany wyrok stwierdza wyrządzenie szkody. Sporządzenie przez sąd uzasadnienia orzeczenia nie oznacza jednak wcale, że znajdzie się w nim stwierdzenie przesądzające, iż zasądzona kwota stanowi odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez wykonawcę nierzetelnym wykonaniem lub niewykonaniem zamówienia publicznego. Jeśli zważy się przy tym, że sporządzenie uzasadnienia orzeczenia jest w zasadzie fakultatywne, w wielu sprawach, mimo wydania wyroku i tak nie będzie wiadomo, co dane orzeczenie stwierdza. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, iż prawomocne orzeczenie sądu to nie tylko wy-

1

rok, ale także nakaz zapłaty lub wyrok zaoczny, gdzie co do zasady nie sporządza się uzasadnień.

W takich sprawach na pewno nie będzie wiadomo, jak ustalić czy orzeczenie stwierdza wyrządzenie szkody, czy też tylko zasądza, bo umówiono się na karę umowną, którą wykonawca musi zapłacić niezależnie od tego czy doszło do wyrządzenia szkody, czy też nie. Kary umowne, które mogą być naliczane także wtedy, gdy szkoda nie powstała lecz tylko doszło do nienależytego wykonania lub niewykonania umowy, przy braku lub nieprecyzyjności uzasadnienia orzeczenia, mogą spowodować więc niewyobrażalny chaos „wykluczeniowy” w zamówieniach publicznych. Należy także pamiętać, że procedura cywilna zna inne jeszcze prawomocne orzeczenia sądowe, które wiązać się mogą z uznaniem strony za winną wyrządzenia szkody przez niewykonanie lub nienależyte wykonanie zamówienia publicznego. Wyobraźmy sobie prawomocne orzeczenie sądu, wydane w formie postanowienia, o umorzeniu postępowania na skutek cofnięcia pozwu, wytoczonego zamawiającemu przez wykonawcę, o zapłatę wynagrodzenia z umowy o zamówienie publiczne, dokonane na skutek podniesienia przez zamawiającego zarzutu potrącenia owego wynagrodzenia należnego wykonawcy ze szkodą jaką tenże wykonawca wyrządził zamawiającemu niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego. To klasyczny przykład przegrania sprawy bez wyroku. Litera nowego prawa pozwala bowiem na podstawie także takich orzeczeń sądowych, wykluczać wykonawców, ale to dopiero praktyka pokaże czy o takie prawomocne orzeczenia sądu chodziło ustawodawcy w nowym art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Rodzi się tu również potencjalny obszar korupcjogenny – w ustawie brak mechanizmów nadzoru nad wykonaniem przez zamawiającego obowiązku przekazania wyroku sądu stwierdzającego szkodę przez zamawiającego do Urzędu Zamówień Publicznych, celem umieszczenia takiego nierzetelnego wykonawcy na liście wykonawców wykluczonych z prawa ubiegania się o zamówienia publiczne. W sytuacji, gdy istnieją wątpliwości interpretacyjne, czy dane orzeczenie stwierdza wyrządzenie szkody niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego, a zatem, czy dany wykonawca podlega wykluczeniu czy też nie, zachętą do korzystnego dla wykonawcy rozstrzygnięcia tych

wątpliwości może być korzyść majątkowa, a nie zdrowy rozsądek.

Kwestia ustalenia, jak z treści orzeczenia wywnioskować, czy stwierdza ono wyrządzenie szkody niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego to nie jedyne i wcale nie najważniejsze zastrzeżenie. Chodzi o coś więcej – powołany przepis ogranicza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. W cywilizowanych systemach prawnych droga sądowa jest jedyną metodą rozstrzygania sporów. Aby prawo do sądu było rzeczywistym przywilejem każdego przedsiębiorcy, skorzystanie z drogi sądowej nie może być obciążone jakimkolwiek innym ryzykiem, niż ryzyko przegrania sprawy i poniesienia kosztów procesowych. Tymczasem treść art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy nakłada na jedną stronę sporu – tylko na wykonawcę – dodatkowe ryzyko jego prowadzenia. Przegrana w sporze sądowym z zamawiającym może oznaczać, iż w obrocie prawnym pojawi się prawomocne orzeczenie stwierdzające wyrządzenie zamawiającemu szkody, niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego i to niezależnie, kto jest inicjatorem sporu. Przykładowo wykonawca, występując przeciwko zamawiającemu o zapłatę 10 milionów złotych, jeśli przegra sprawę w zakresie 10 złotych (sic!), bo sąd uzna, że na tyle wyrządził zamawiającemu szkodę nienależytym wykonaniem umowy, utraci prawo do występowania w postępowaniach o zamówienia publiczne przez następne trzy lata. W obrocie prawnym zaistnieje bowiem prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające wyrządzenie szkody nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego. Jak widać w powyższym przykładzie, znowelizowany przepis, nie wartościując w żaden sposób rozmiaru szkody, prowadzić może do paradoksalnych sytuacji, w których sankcja wykluczenia z postępowania o zamówienie publiczne będzie niewspółmierna do wyrządzonego przewinienia. Jeśli zaś na rynku zamówień publicznych w danej branży jest tylko kilku wykonawców mogących sprostać zamówieniu, okaże się, że wykluczenie jednego z nich spowoduje zmniejszenie konkurencyjności, a tym samym wzrost cen w udzielanych zamówieniach publicznych. Z powyższych względów, w procesach między wykonawcą a zamawiającym dochodzić będzie do niczym nieuzasadnionej, a nadto niezgodnej z Konstytucją, nierówno-

ści procesowej stron. Zamawiający, wytaczając wykonawcy sprawę sądową, ryzykować będzie tylko jej przegraniem, a wykonawca, wytaczając sprawę sądową zamawiającemu lub godząc się na wytoczenie mu sprawy przez zamawiającego, ryzykować będzie nie tylko przegraniem sprawy, ale również dodatkową konsekwencją prawną (i finansową), tj. utratą na trzy lata prawa do realizacji innych zamówień publicznych.

Okazuje się więc, że dodatkową konsekwencją tak skonstruowanego przepisu jest niejako ustawowe prowokowanie do działań o charakterze korupcyjnym. Taka konstrukcja przepisów rodzi bowiem poważną pokusę korumpowania zamawiających, w celu bądź to zaniżenia rozmiarów szkody, czy wręcz w celu zaniechania występowania na drogę sądową. Taniej będzie bowiem skorumpować urzędnika niż wypaść z rynku na trzy lata.

Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której zgodnie z prawem, na rynku zamówień publicznych mogą funkcjonować nierzetelni wykonawcy, którzy będą przed skierowaniem sprawy do sądu pokrywali wyrządzone przez siebie szkody, a eliminowani będą z niego ci, którym przypadkowo powinęła się noga lub wykonawcy, którzy odpowiadają za działania lub zaniechania zatrudnionych przez siebie podwykonawców, w sytuacji gdy domagają się oceny przez niezawisły sąd, czy i w jakim rozmiarze ponoszą ową odpowiedzialność odszkodowawczą. Należy także pamiętać, że w sprawach o odszkodowania spór sądowy często nie dotyczy podstawy odpowiedzialności lecz jej rozmiaru. Skoro pojęcie szkody obejmuje również tzw. utracone korzyści (czyli to, ile zamawiający mógłby uzyskać, gdyby szkody mu nie wyrządzone), faktyczne ograniczenie prawa do sądowego zweryfikowania rozmiaru szkody jest poważnym błędem ustawodawcy.

#### **4. ANALIZA ANKIET DOTYCZĄCYCH KORUPCJI W PROCESIE BUDOWLANYM**

W ramach kolejnej kampanii antykorupcyjnej „Nie daję, nie biorę łapówek”, tym razem poświęconej zjawisku korupcji w budownictwie, Stowarzyszenie „Normalne Państwo” wraz z Fundacją FOR i Stowarzyszeniem Agencji Reklamowych

przygotowało ankietę, mającą na celu zdiagnozowanie skali i charakteru problemu łapówkarstwa w sektorze budowlanym. Patronat nad akcją objął MURATOR S.A., który zamieścił tekst ankiety na stronach swoich serwisów internetowych. Dane ankietowe były zbierane również na stronie internetowej Fundacji FOR oraz Stowarzyszenia „Normalne Państwo”. W efekcie uzyskano 114 pełnych i poprawnie wypełnionych ankiet, na podstawie których zostało przygotowane poniższe opracowanie. Liczba wypełnionych ankiet nie pozwala uznać, że są to reprezentatywne badania, lecz jedynie sondaż, który wymaga dalszego pogłębienia.

Jak wskazują wyniki ankiety, z korupcją w budownictwie spotkała się ponad połowa respondentów (54 proc.). Na podstawie udzielonych odpowiedzi można wywnioskować, że ankietowani odnoszą się w nich nie tylko do indywidualnych inwestycji budowlanych, lecz także do inwestycji deweloperskich czy też inwestycji o charakterze publicznym.

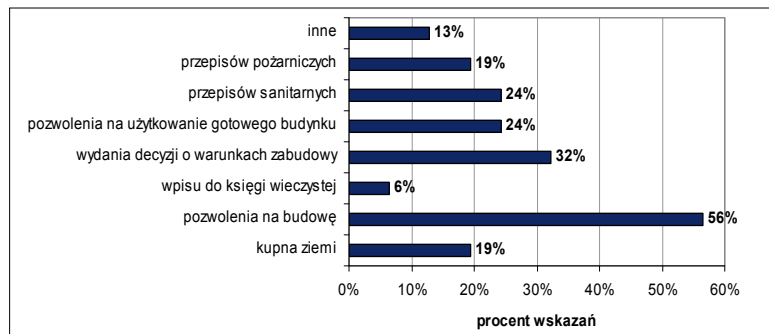
Spośród osób, które potwierdzają, że spotkały się ze zjawiskiem korupcji w polskim budownictwie, najwięcej, bo aż 56 proc. przyznaje, że dotyczyło ono pozwolenia na budowę. Relatywnie mniej korupcjogenne okazują się sytuacje dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy (32 proc.) oraz pozwolenia na użytkowanie gotowego budynku i stosowania przepisów sanitarnych (24 proc.). Na dalszych miejscach pod względem korupcjogenności znajdują się stosowanie przepisów pożarniczych oraz kwestie związane z kupnem ziemi (19 proc.). Najrzadziej ze zjawiskiem korupcji respondenci spotykali się przy wpisie do księgi wieczystej (6 proc.).

Inne przypadki, z którymi zetknęli się respondenci, dotyczyły: przetargu, prowizji za wpisanie materiałów do projektu, energetyki, inspekcji nadzoru budowlanego, pozyskania umowy na podwykonawstwo/wykonawstwo, podziału działki, pozwolenia na ułożenie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na drodze gminnej, przekształcenia ziemi rolnej na budowlaną, odbioru przyłącza wodnego oraz zatwierdzenia samowoli budowlanej.

Dane uzyskane z ankiety pozwalają również określić, jakie są koszty „uzyskania” pomyślnej decyzji w budownictwie. Prawie co trzeci ankietowany stwierdza, że wręczane/wymuszane są kwoty do 1000 zł, zaś co czwarty respondent mówi o kwotach z przedziału 1000–3000 zł. Re-

1

**Rys. 1.** Jeśli spotkał/a się Pan/Pani ze zjawiskiem korupcji w polskim budownictwie, to czego ono dotyczyło?



latywnie niewielki odsetek – 10 proc. – stanowią kwoty rzędu 3000–5000 zł. Jednakże aż 27 proc. ankietowanych spotkało się z łapówkami powyżej 5000 zł. Wśród sytuacji, które „wymagają” tak wysokiego przekupstwa najczęściej wymieniane są: wydanie pozwolenia na budowę i wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Należy zauważyć, że są to jednocześnie sytuacje, w których ankietowani spotykali się najczęściej z korupcją.

68 proc. osób, które spotkały się z korupcją w budownictwie, zetknęło się także z innymi niż świadczenia pieniężne formami przekupstwa. 71 proc. z nich wspomina o procedurze zlecenia zadań polecanej firmie, a 48 proc.

**Rys. 3.** Co Pana/Pani zdaniem najbardziej wpływa na korupcję w budownictwie?

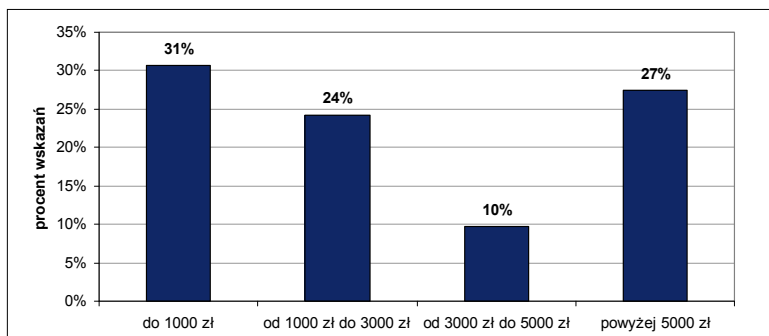


o świadczeniach rzeczowych. Inne formy (np. remont mieszkania osoby odpowiedzialnej za przetarg, kumoterstwo, wykonywanie projektów przez urzędników, alkohol) wymienia 5 proc. osób, które spotkały się z niepieniężnymi formami łapówki.

Jako czynniki naj-

bardziej wpływające na korupcję w budownictwie, respondenci wymieniają niejasne przepisy

**Rys. 2.** Jeżeli spotkał/a się Pan/Pani ze zjawiskiem korupcji, jakiego rzędu kwoty są wręczane/wymuszane w procesie budowlanym?



prawne (59 proc. wszystkich ankietowanych – zarówno tych, którzy się z korupcją spotkali, jak też tych, którzy nie mieli takiej okazji) i urzędników wymuszających łapówki (52 proc.). Brak restrykcyjnego prawa jest określany jako czynnik silnie oddziałujący na korupcję przez blisko

jedną trzecią ankietowanych. Respondenci relatywnie nisko oceniają wpływ niewysokich zarobków urzędników i brak świadomości, że wręczenie i przyjęcie łapówki jest przestępstwem (odpowiednio 20 i 14 proc. wskazań).

Wśród innych czynników wymienianych w ankietach, dość czę-

sto pojawia się przyzwolenie społeczne (w tym przeświadczenie, że za pomocą łapówki można dużo załatwić) i brak otwartej dezaprobaty zjawiska, a także trudności w udowodnieniu przestępstwa. Ankietowani zwracają również uwagę na niedoskonałość prawa oraz jego słabą znajomość przez inwestorów. Pojedyncze osoby wskazały na: monopolistyczną pozycję firm energetycznych i zaopatrujących w wodę, zbyt dużą ilość koncesji, brak planów zagospodarowania przestrzennego i partyjną ordynację wyborczą w samorządach.

W ostatnim pytaniu respondenci byli pytani o przepis prawa, który ich zdaniem jest najbardziej korupcjogenny. Udzielone odpowiedzi w wielu przypadkach nie wskazują jednak na konkretne przepisy, lecz raczej na obszary, które sprzyjają korupcji. Ankietowani podkreślają, że problemem często nie jest konkretny przepis, a bardziej ogólna konstrukcja przepisów prawa budowlanego. Z jednej strony prawo to jest zbyt pobłażliwe dla dopuszczających się korupcji, a z drugiej strony niejasne, bardzo często uznaniowe, co pozwala na dowolność w jego interpretacji przez urzędnika, który tylko w sposób ograniczony odpowiada za podjęte przez siebie decyzje. Do korupcji zdaniem respondentów zachęca strona formalna procesu budowlanego, czyli konieczność uzyskiwania odpowiednich zezwoleń i decyzji, a także długi czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy. Kilka osób wskazało również, że zjawisku korupcji sprzyja brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy i okoliczności dotyczące odbioru budynku, zezwolenia na użytkowanie, a także przetargi, które są najczęściej ofertowe, nie zaś aukcyjne, w szczególności względem sprzedaży ziemi przez podmioty publiczne. Pojedyncze wskazania odnoszą się również do ustawy o zamówieniach publicznych, ustanawiania służebności mediów i akceptowania przez nadzór budowlany zamiany jakości materiałów budowlanych na te o gorszej jakości. Z ogółu wypowiedzi ankietowanych można jednak wywnioskować, że problem leży często nie w przepisach, tylko w ludziach – zarówno w urzędnikach, jak też w całym społeczeństwie, które toleruje zachowania korupcyjne i nie reaguje na nie stanowczym sprzeciwem.

## STOWARZYSZENIE „NORMALNE PAŃSTWO” – [www.normalnepanstwo.pl](http://www.normalnepanstwo.pl)

Stowarzyszenie jest oddolną inicjatywą prywatnych osób, które łączy niechęć do korupcji, demagogów i psucia państwa. Powstało jako sprzeciw na patologię polskiego życia społecznego i politycznego, które osiągnęły swoje apogeum w 2002 r. Kiedyś o godność i wolność w Polsce trzeba było walczyć z bronią w ręku, dziś wystarczy, aby każdy z nas przeznaczył 2–4 godziny tygodniowo na cele „pro publico bono”.

**NORMALNE  
PAŃSTWO**

### Cele:

- walka z korupcją,
- wprowadzenie jasnego systemu wyborczego,
- dobór ludzi u steru władzy i gospodarki według kwalifikacji,
- oszczędny i efektywny aparat władzy,
- prosty system podatkowy.

### Niezależność

Stowarzyszenie nie jest związane i nie sympatyzuje z żadną partią polityczną. Wręcz unika skojarzeń z politykami oraz nie zabiega o ich wsparcie. Członkowie Stowarzyszenia popularyzują pogląd, że państwo należy do obywateli i że sami obywatele, poprzez bezpośrednie zaangażowanie, są w stanie najskuteczniej je rozwijać i zmieniać.

### Działania

Stowarzyszenie wspiera wszelkie inicjatywy, które dotyczą pięciu obszarów jego działania – walkę z korupcją, działania na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW), otwartych konkursów, efektywnego aparatu władzy i prostego systemu podatkowego. Zaangażowanie Stowarzyszenia objęło m.in. organizowanie kolejnych akcji „Nie daję, nie biorę łapówek”, złożenie w Sejmie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ordynacji wyborczej do samorządów, zbieranie podpisów pod projektem ordynacji podatkowej przygotowanym przez Centrum Adama Smitha oraz organizację otwartych spotkań z różnymi osobami życia publicznego.

### Organizacja

Stowarzyszenie Normalne Państwo zakłada minimalizację struktur i formalności. Nowoczesna technologia doskonale umożliwia różne formy wymiany myśli i współpracy. Członkowie

1

Stowarzyszenia prowadzą aktywne życie zawodowe, a zdecydowana większość działań na rzecz Normalnego Państwa realizowana jest „po godzinach” i kosztem czasu wolnego, zgodnie z zasadą 2–4 godziny tygodniowo „pro publico bono”. Jak podkreślają członkowie Stowarzyszenia, centrum organizacji jest tam, gdzie znajduje się inicjatywa.

## FUNDACJA FOR

Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat;
- **niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa;
- rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych;
- **stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądź, stabilny sektor finansowy oraz zrów-



noważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych;

- **prężny, innowacyjny system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR ma formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

## STOWARZYSZENIE KOMUNIKACJI MARKETINGOWEJ (SAR)



□

- <sup>1</sup> Zagadnienie jakości rządzenia spopularyzowali badacze związani z Bankiem Światowym, patrz: D. Kaufman, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton, „Governance Matters: From Measurement to Action”, *Finance & Development*, czerwiec 2000; i tych samych autorów, „Governance Matters II, *Policy Research Working Paper*, nr 2772, Washington D.C.: The World Bank; także A.Z. Kamiński i B. Kamiński, *Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa 2004, Wyd. ISP PAN i TRIO.
- <sup>2</sup> S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. Yale-London 1968: Yale UP, s. 69.
- <sup>3</sup> Ibidem, s. 64. Wsparcie dla tego stanowiska można znaleźć w opublikowanej dwie dekady później pracy Hernando de Soto. Pokazuje on, jak słabość administracji miejskiej w Limie, w warunkach centralizacji i sztywności władzy państwowej, pozwoliła rozwiązać napięcia związane z migracją ludności wiejskiej do stolicy Peru. *Inny szlak. Niewidzialna rewolucja w trzecim świecie*, tłum. S. Makowiecki i M. Wiśniewski. Warszawa 1991, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim.
- <sup>4</sup> Patrz: P. Mauro, „Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 1995, nr 110, s. 681–712 oraz tego samego autora (1997), *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*, w: *Corruption and Global Economy*, red. K.A. Elliott, Washington DC: Institute for International Economics.

- 5 Patrz: V. Tanzi i H.R. Davoodi (2000), "Corruption, Growth and Public Finances", *IMF Working Paper*, WP/00/82.
- 6 Informacje bibliograficzne można znaleźć w książce S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, tłum. Paweł Łuków. Warszawa 2001, Fundacja im. Stefana Batoro i Wyd. Sic!; a także w cytowanej wyżej pracy A.Z. Kamińskiego i B. Kamińskiego.
- 7 Wiele konkretnych przykładów takich sytuacji podaje S. Rose-Ackerman, loc. cit., s. 74–81.
- 8 Ibidem, s. 79.
- 9 Patrz, C. Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, Cambridge UP, s. 76–78.
- 10 Cyt. za S. Rose-Ackerman, loc. cit., s. 79.
- 11 Indeks postrzeganej korupcji (CPI – korupcja osiąga maksimum przy wartości 0, a minimum przy wartości 10) dla Korei Płd. wynosił w roku 2000 – 4.0, stopniowo zmniejszając się do poziomu 5.6 w roku 2008.
- 12 A. Alesina i G.-M. Angeletos (2005), „Corruption, Inequality and Fairness”, econ-www.mit.edu/files/334, s. 19.
- 13 K. Newton i P. Norris, *Confidence In Public Institutions: Faith, Culture Or Performance?*, Referat przedstawiony na Annual Meeting of the APSA, Atlanta, September 1999.
- 14 B. Rothstein i D. Stolle, *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*, Referat przedstawiony na konferencji APSA w Bostonie, August/September, 2002.
- 15 P. Sztompka, *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, Wydawnictwo ZNAK.
- 16 Loc. cit., s. 127.
- 17 Przykłady takich skutecznych wysiłków na rzecz ograniczenia korupcji omawia R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988, University of California Press.
- 18 S. Rose-Ackerman, *Is Leaner Government Necessarily Cleaner Government?*, w: *Combating Corruption in Latin America*, pod red. J.S. Tulchina i R.H. Espacha, Washington D.C. 2000, Woodrow Wilson Center Press, s. 87. Podobne stanowisko reprezentuje Leszek Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, wykład, opublikowany przez Bank Światowy, 2003.
- 19 A. Alesina i G.-M. Angeletos, op. cit., s. 18.
- 20 W rankingu Transparency International (CPI) Polska uzyskała w 2008 r. 4.6 punktu, co plasuje ją poniżej wszystkich krajów Unii Europejskiej, z wyjątkiem Rumunii i Bułgarii. Jest to jednak znacząca poprawa w stosunku do roku 2005, kiedy to Polska uzyskała tylko 3.4 punktu.
- 21 Na ten temat, R. Karklins, *The System Made Me Do It: Corruption In Post-communist Societies*, New York 2005, M.E. Sharpe, Inc.
- 22 Ten punkt widzenia pojawia się już u Arystotelesa. Szeroko omawia go też G. Mosca, *Political Parties. Elementi di Scienza Politica*, New York 1939, McGraw-Hill. Współcześnie, głównie w kontekście korupcji politycznej, podjął go znany socjolog włoski Alessandro Pizzorno. Intuicje te znajdują potwierdzenie w badaniach nad systemami politycznymi miast amerykańskich; między innymi R. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power In an American City*, New Haven 1961, Yale UP; E.C. Banfield i J.Q. Wilson, *City Politics*, Cambridge 1967, Cambridge UP.
- 23 D. Della Porta i A. Vannucci, *Corruption as a Normative System*, referat na Międzynarodową Konferencję *Corruption Control In Political Life and the Quality of Democracy*, CIES – ISCTE, May 2005.
- 24 Patrz: A.Z. Kamiński, *Korupcja w warunkach postkomunistycznych przemian ustrojowych: podejście instytucjonalne*, w: *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, red. J. Wasilewski, Warszawa 2006, Wyd. Naukowe Scholar.
- 25 K.H. Goetz i R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce: Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opublikowane w ramach programu „Sprawne Państwo”, 2005, Ernst & Young.
- 26 K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków 2002, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- 27 Na to zagadnienie zwraca szczególną uwagę R. Karklins, *The System Made Me Do It: Corruption In Post-Communist Societies*, New York, M.E. Sharpe, 2005. W szczególności strony 111–112 i 125–145.
- 28 Na temat korupcji związanej z prywatyzacją patrz: M. Jarosz, 2003, oraz M. Jarosz i P. Kozarzewski, 2002.
- 29 Patrz: bpi2002 1/bpi/surveys\_indices/policy\_research.
- 30 Patrz: H.I. Izdebski, A. Nelicki i I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne: Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*. Warszawa 2007, Ernst&Young, program „Sprawne Państwo”.
- 31 *Biuletyn Statystyki Kryminalnej Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji lata 2002–2006*.
- 32 *X Światowe badanie nadużyć gospodarczych*, Raport Ernst & Young, 2007.
- 33 *Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej gmin*, NIK, kwiecień 2007.
- 34 *Monitoring Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowanego – przygotowany przez Transparency International Polska*, wrzesień 2008.

# KORUPCJA JAKO PLAGA SPOŁECZNA XXI WIEKU

2

**prof. zw. dr hab. dr h.c. Brunon Hołyst**

Wyższa Szkoła Menedżerska

w Warszawie,

Uniwersytet Łódzki

## 1. UWAGI WSTĘPNE

Korupcja należy do zjawisk niezwykle złożonych i wielopostaciowych. W najszerszym rozumieniu korupcją jest przywłaszczenie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść<sup>1</sup>. Przekupstwo, sprzedajność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska dla osobistych, bądź też rodzinnych, czy koleżeńskich celów, to najczęstsze współcześnie działania korupcyjne. Takie określenia jak: łapownictwo, przekupstwo, korupcja czy sprzedajność zawierają nadmiar określeń znaczących to samo albo prawie to samo. Najbardziej obszernym określeniem jest korupcja. Początkowo w języku polskim oznaczało ono gnucie czy rozkład, później zepsucie i demoralizację, ale także przekupstwo. Jednak w skład tego pojęcia wchodzi też opłacony protekcjonizm, a także nepotyzm czy defraudacja środków publicznych.

Najbardziej typowymi cechami korupcji są<sup>2</sup>:

- 1) powszechność – odkąd wyodrębniona została sfera spraw publicznych, korupcja występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych;
- 2) entropia – korupcja rozprzestrzenia się – na podobieństwo tkanki nowotworowej – na dziedzi-ny, które wcześniej nie były nią zainfekowane;

- 3) rynkowość – cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne;
- 4) interakcyjność – partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”. Zazwyczaj kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona.

## 2. RODZAJE KORUPCJI

Według kodeksu karnego przestępstwami ściśle korupcyjnymi są<sup>3</sup>:

- łapownictwo bierne – przyjmowanie, żądanie, uzależnianie wykonania od wręczenia korzyści, sprzedajność (art. 228 kk);
- łapownictwo czynne – przekupstwo, wręczenie korzyści (art. 229 kk);
- płatna protekcja – podjęcie się pośrednictwa (art. 230 kk);
- przekupstwo pośrednika (art. 231 kk);
- nadużycie władzy – przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 kk);
- korupcja wyborcza (art. 250 kk);



- korupcja gospodarcza (art. 296a kk);
- korupcja sportowa (art. 296b kk – uchylony przez art. 64 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857) z dniem 26 października 2010 r. – przyp. red.).

Do kręgu pojęciowego łapownictwa zalicza się pośrednictwo oraz prowokację łapówki. Pośrednictwo stanowią czyni osoby trzeciej, polegające na doprowadzeniu do porozumienia między wręczającym a przyjmującym łapówkę, na prowadzeniu pertraktacji z tymi osobami i na współdziałaniu w ten sposób w przestępstwie, pośrednik może występować w imieniu lub w interesie jednego z podmiotów przestępstwa łapownictwa, jednak z reguły jest związany z drugim podmiotem. Może także wystąpić pomocnictwo okazywane jednej ze stron bez związku z drugą stroną, obejmujące np. wskazanie osoby, od której pełniący funkcję publiczną może zażądać korzyści czy udzielanie stosownych rad i wskazówek. W niektórych wszelako wypadkach pośrednik okazuje się inicjatorem, organizującym udzielenie i przyjęcie łapówki, działając w tym względzie niezależnie od przyjmującego i wręczającego. W takiej sytuacji mógłby niekiedy odpowiadać za sprawstwo łapownictwa. Działanie pośrednika winno być umyślne. Jeśli jakaś osoba nieświadomie stwarza sytuację ułatwiającą czy utrudniającą wręczenie i przyjęcie łapówki, nie dopuszcza się pośrednictwa. Polski kodeks karny do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego zalicza: sprzedajność urzędniczą (przyjęcie łapówki), opłatę protekcyjną (wręczenie łapówki), nadużycie służbowe, poświadczenie nieprawdy, nadużycie zaufania, czerpanie korzyści z „prania pieniędzy”, udaremnianie i utrudnianie przetargu.

Niebezpieczeństwo sprzedajności, nazwanej także sprzedajnością „urzędniczą”, tkwi w znacznej mierze w „agentuowości” tego przestępstwa, które narusza działalność instytucji państwa oraz samorządu terytorialnego od wewnątrz. Osoba pełniąca funkcję publiczną podejmuje wtedy czynności, kierując się nie interesem służby, ale innymi względami. Łapownictwo czynne stanowi niejako odwrotną stronę sprzedajności, a racja jego istnienia tkwi, mimo całej naganności zachowania przekupującego, w zachowaniu osoby pełniącej funkcję publiczną – która daje się przekupić. Nazewnictwo powszechnie przyjmowane w literaturze przedmio-

tu, a sprowadzające się do podziału przekupstwa na bierne, polegające na przyjmowaniu korzyści lub ich obietnicy bądź żądaniu korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej oraz czynne, polegające na udzielaniu łapówek, może wprowadzać w błąd, jako że przyjmowanie łapówek z reguły nie jest zachowaniem biernym<sup>4</sup>. Całkowita pasywność wyłącza zresztą popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa. Łapownictwo bierne jest znaczeniowo tożsame ze sprzedajnością. Ten ostatni termin stanowi rzeczownik od „sprzedajny”, który słownikowo oznacza „taki, którego można przekupić, który dla korzyści materialnych zdradza lub idzie na czyjeś usługi”<sup>5</sup>. Prowokacja łapówki polega na umyślnym stworzeniu sytuacji i warunków wywołujących żądanie łapówki lub na udzieleniu jej w celu późniejszego ujawnienia przyjmującego łapówkę. Od strony osoby pełniącej funkcję publiczną może wchodzić w grę przyjęcie łapówki w celu ujawnienia faktu wręczenia i skierowania przeciwko wręczającemu postępowania karnego. Jeśli organ powołany do ścigania przestępstw stwarza celowo takie warunki i okoliczności, których następstwem jest przestępstwo łapownictwa, to można także mówić o prowokacji z jego strony.

Przekupstwo jest traktowane jako jednoznaczne zło społeczne. Powoduje utratę zaufania obywateli do administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Samo przeświadczenie o powszechności tego zjawiska niszczy lojalność i szacunek obywateli wobec władz. Optymalna komunikacja i interakcja między obywatelem a administracją zostaje zakłócona. Łapownictwo bierne godzi w widocznym stopniu w zasadę jednakowego traktowania petentów, w bezstronność osób pełniących funkcje publiczne – i stąd może poczynić wiele szkód. Ta, także niematerialna szkodliwość łapownictwa jest trudna do naprawienia. Tylko pozornie łapownictwo przedstawia się jako przestępstwo bez ofiar. W gruncie rzeczy pokrzywdzeni są wszyscy obywatele. Koszty finansowe łapownictwa, aczkolwiek rozłożone w czasie, wyrażają się we wzroście opłat, podatków i cen towarów; w krańcowych wypadkach mogą wręcz prowadzić do upadłości drobnych firm starających się w ten sposób o zamówienia – a tym samym do zredukowania miejsc pracy. Także pomniejszenie wpływów budżetowych może być dotkliwie odczuwane. Obywatele płacący podatki i inne świadczenia winni mieć pew-

ność, że ich pieniądze służą dobru publicznemu, a nie zasilają łapowników.

Przekupstwo należy do przestępstw niepowodujących materialnie uchwytnych śladów swego wystąpienia. Współdziałający starają się postępować w ten sposób, by swemu działaniu nadać pozory legalności i przez to ukryć akt przestępstwa, a w razie ujawnienia go, zabezpieczyć sobie korzyści i prawdopodobny sposób wytłumaczenia. Do wręczenia łapówki dochodzi w cztery osoby, bez obecności osób trzecich – a mała liczba ludzi wtajemniczonych w konkretną działalność przestępczą utrudnia nie tylko ujawnienie łapownictwa, lecz również odszukanie osób, które mogłyby złożyć zeznania. Przekupstwo pozostaje sprawą wzajemnego zaufania. Powszechnie podkreśla się, że jest to przestępstwo statystycznie mało wymierne, „ciemna liczba” jest tutaj wyjątkowo duża. Dane prawno-porównawcze dotyczące łapownictwa w innych krajach także nie prowadzą do celu, jako że zakres penalizacji przyjmowany w nich nie jest jednolity. Podkreśla się, iż trudno jest zwalczać przestępczość, której rozmiary są tak niewiadome<sup>6</sup>.

Podmiotami przestępstw korupcyjnych mogą być zarówno biznesmeni, jak i tzw. zwykli obywatele. Ofiarą korupcji staje się najczęściej całe społeczeństwo, które ponosi z tego powodu straty ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Zacoфанie gospodarcze, w tym także brak wiary w możliwość zmiany istniejącego stanu rzeczy mogą być podtrzymywane przez różnego typu zjawiska patologiczne w obrębie systemu gospodarczego, wśród których ważną rolę odgrywa przestępczość gospodarcza. Niektóre dziedziny gospodarki są szczególnie narażone na przestępstwo korupcji, choćby wymienić budownictwo i zaopatrzenie (przetargi, zamówienia itp.), dlatego też przedsiębiorstwa i administracja – chcąc uniknąć strat – muszą być bardzo wyczulone na manipulacje korupcyjne. Głośne afery powodują – oprócz strat materialnych – nieufność obywateli wobec organów administracji państwowej. Zwykły obywatel nie zawsze zdaje sobie sprawę z ogromu szkód materialnych; zapomina, że w rezultacie sam staje się ofiarą, gdyż poszkodowane przedsiębiorstwo poniesione koszty korupcji doliczy do ceny towarów, podatków, składek itp. Ponadto konsekwencją korupcji może być nawet upadłość przedsiębiorstwa, a więc utrata miejsc pracy.

### 3. UWARUNKOWANIA KORUPCJI

Przyczyny korupcji tkwią głęboko w społeczeństwie i te są niełatwe do wyeliminowania, natomiast występujące w administracji publicznej i gospodarczej można w miarę szybko usunąć.

Do przyczyn korupcji zalicza się<sup>7</sup>:

- zanik (zmiana) podstawowych wartości etycznych oraz etosu urzędnika (frustracja);
- łatwość zdobycia „dużych” pieniędzy ze środków publicznych;
- dążenie do osiągnięcia wysokiej pozycji w życiu publicznym bądź gospodarczym;
- nacisk konkurencji w formie manipulacji korupcyjnych;
- brak nadzoru służbowego oraz kontroli (nieudolne zarządzanie).

Granica między działaniami legalnymi a nielegalnymi jest bardzo płynna. Korupcja występuje tam, gdzie istnieją stosunki świadczeń między instytucjami państwowymi a prywatnym zapotrzebowaniem, udzielanie zamówień, zaopatrzenie). „Płaci się” zarówno za zezwolenia budowlane, jak i np. za wolne od opłat usuwanie odpadów. Szczególnie w budownictwie publicznym obowiązuje pewien standard korupcji. Producenci, dostawcy, architekci i firmy budowlane wliczają łapówki do cen jako odpowiedni narzut. Przystępcze machinacje w warunkach wolnego rynku rodzą negatywne skutki w systemie gospodarczym i mają zły wpływ na gospodarczą moralność. Wynagrodzeniem za „uprzejmość” urzędniczą i otrzymanie np. zamówień od bogatych firm są najczęściej: wycieczki zagraniczne, domy, samochody, jachty, małe samoloty, meble, zwierzęta hodowlane oraz urządzenia elektroniczne. Dotacje są także często udzielane w formie ekspertyz, umów o doradztwo itp. Bez skrupułów są też przyjmowane pieniądze jako „podziękowanie za dobrą współpracę” albo jako „uzupełnienie” wynagrodzenia za pracę. Urzędnicy na ogół nie uznają przyjęcia korzyści materialnej za naruszenie prawa. Przedsiębiorcy pieniądze przeznaczone na łapówki traktują jako czynnik ryzyka i włączają je do ofert.

Struktury korupcyjne występują we wszystkich płaszczynach, a korupcja – na wszystkich szczeblach administracji. Jest ona rezultatem „upadku wartości”, odejścia od altruizmu, moralności i lojalności oraz świadomości obowiązków

i przejścia do egoistycznej i materialnej samo-realizacji kosztem innych. „Umiejętne” obchodzenie prawa nie jest potępiane, lecz uznawane za przejaw sprytu i dynamiki. Łamanie prawa, zwłaszcza prawa podatkowego, jest zjawiskiem nagminnym. Korupcja nie jest zjawiskiem przejściowym, okazuje się, że każda wykryta sprawa ujawnia kolejne sprawy. Korupcja istniała zawsze, ale obecnie objęła już wszystkie działy służby publicznej; stała się też elementem polityki handlowej, a więc nowym rodzajem przestępczości gospodarczej. Wykrycie korupcji jest niezwykle trudne ze względu na ścisłe powiązanie osób ją uprawiających, ich konspiracyjne metody działania oraz maskowanie technik manipulacyjnych. Ciemna liczba tej przestępczości jest zatem na pewno bardzo duża.

Upowszechnianie się „mentalności korupcyjnej” rodzi niebezpieczeństwo infiltracji gospodarki, administracji oraz wymiaru sprawiedliwości i policji przez przestępców zorganizowanych. Do tradycyjnych metod ich postępowania należą bowiem wywieranie nacisku na przedstawicieli instytucji i państwa właśnie za pomocą korupcji. Tak postępują grupy mafijne z Europy Południowej, Ameryki Południowej i państw byłego tzw. bloku wschodniego. Państwo i społeczeństwo powinny mobilizować siły przeciwko powstawaniu warunków sprzyjających przestępczości zorganizowanej.

Szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa jest zjawisko korupcji w Policji. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń policyjnych pionów antykorupcyjnych, policjanci najczęściej popełniają przestępstwa łapownictwa i płatnej protekcji<sup>8</sup>. Rozkład przestępczości w poszczególnych pionach Policji na przestrzeni wielu lat wskazuje, że najwięcej policjantów podejrzanych o popełnienie przestępstw występuje w służbie prewencyjnej (około 2/3 wszystkich przypadków), a następnie w służbie kryminalnej, logistycy i w ruchu drogowym. Policjanci służby prewencyjnej wykorzystują swoją znajomość szlaków, którymi przemierzają się przemytnicy, do tworzenia sytuacji umożliwiających przyjęcie korzyści majątkowej. Policjanci ujawniają przemycane towary, po czym w zamian za stosowną gratyfikację odstupują od czynności służbowych. Za określone korzyści policjanci podejmują się również efektywnego

konwojowania nielegalnych transportów od granic państwowych do miejsc ich przeznaczenia. Częstym przypadkiem niezgodnego pełnienia służby przez policjantów z pionu prewencji jest sprawowanie specyficznej „opieki” nad cudzoziemcami sprzedającymi swoje towary na targowiskach i bazarach całej Polski. Policjanci pionu ruchu drogowego przyjmują korzyści majątkowe od osób kierujących pojazdami w trakcie kontroli drogowej, w zamian za odstąpienie od wypisania mandatu i umieszczenia w systemie punktowym. Policjanci pionu ruchu drogowego, w zamian za korzyści majątkowe, udostępniają osobom nieuprawnionym informacji na temat zdarzeń drogowych osobom zajmującym się holowaniem uszkodzonych pojazdów.

Przestępstwa korupcyjne popełniane przez policjantów pionu kryminalnego polegają m.in. na przekazywaniu informacji z toczących się postępowań osobom, w sprawie których lub przeciwko którym takie postępowania są prowadzone. Ponadto skorumpowani policjanci manipulują tokiem postępowania w taki sposób, aby był korzystny dla wybranej osoby, na przykład poprzez odpowiednie przesłuchiwanie świadków, kierowanie tokiem czynności okazania, wskazania podejrzanego sposobu składania wyjaśnień. Formą nieuczciwego zarobkowania przez pracowników pionu kryminalnego jest usuwanie rzeczywistych bądź tworzenie fałszywych dowodów w toczącej się sprawie. Policjanci mogą też przekazywać członkom grup przestępczych informacje ze spraw operacyjnych wszczętych w odniesieniu do konkretnej grupy lub osoby, dzięki czemu przestępcy są na przykład uprzedzani o możliwości zatrzymania. Zagrożenia korupcyjne w pionie logistyki dotyczą głównie gospodarki paliwowej i magazynowej. Również dziedzina zamówień publicznych, z uwagi na duże sumy pieniędzy wchodzące w grę podczas ich realizacji, stwarza możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych. Poprzez odpowiednie manipulowanie dokumentacją niezbędną przy dokonywaniu zamówień publicznych, doprowadza się do sytuacji, w której jedynie wybrana firma spełnia warunki przetargowe.

U progu transformacji nikt nie sądził, że korupcja stanie się w Polsce głównym problemem społecznym. Za sprawą wszechogarniającej korupcji, straty w obrocie gospodarczym są wielokrotnie

większe niż te, które powoduje przestępczość pospolita. Niewiele zjawisk wzbudza współcześnie w Polsce i innych krajach tak szeroki rezonans społeczny jak korupcja. Parlamenty, elity polityczne, media, organizacje rządowe i pozarządowe oraz opinia publiczna traktują korupcję i towarzyszącą jej przestępczość zorganizowaną, której najskrajniejszą postacią jest międzynarodowy terroryzm, jako najpoważniejsze zagrożenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz stosunków międzyludzkich. Nie ulega także wątpliwości, że nasilająca się korupcja nie tylko narusza zaufanie do prawa i władz państwowych, lecz także podraża koszty towarów, usług i transakcji handlowych, powoduje brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, dewastuje podstawowe zasady moralne, uczciwość, lojalność i odpowiedzialność, a tym samym niszczy podstawową tkankę społeczeństwa obywatelskiego.

Najczęściej wskazuje się, że źródłem korupcji politycznej w polskich warunkach jest sponsorowanie, czyli finansowanie partii politycznych i ich kampanii wyborczych przez ludzi biznesu. Za pomocą owego szczególnego sponsoringu, w którego uprawianiu pośredniczą firmy tzw. doradztwa strategicznego, duży i wielki biznes wpływa na działania i decyzje podejmowane przez polityków w parlamencie i w samorządach lokalnych. Według Indeksu Percepcji Korupcji publikowanego przez Transparency International, od połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy objęto tymi badaniami Polskę, do roku 2005 problem korupcji w naszym kraju narastał<sup>9</sup>. Od 2006 r. sytuacja w tym względzie zaczęła się poprawiać, ale korupcja pozostaje nadal poważnym problemem społecznym. Polska plasuje się za większością państw tzw. starej Unii Europejskiej, choć z drugiej strony skala korupcji w naszym kraju jest szacowana na podobnym poziomie jak w innych państwach regionu, takich jak Węgry, Czechy, Słowacja, Litwa czy Łotwa.

W 2000 r. o powszechności takich praktyk było przekonanych 2/3 Polaków<sup>10</sup>. W 2009 r. zdecydowana większość Polaków (89 proc.) uważała, że korupcja stanowi duży problem w naszym kraju. Co więcej, tylko 14 proc. badanych dostrzega zmniejszenie się od dwóch lat zakresu tej patologii, dwukrotnie więcej zaś (30 proc.) – jej rozszerzenie. Najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego to – zdaniem ankietowanych – polityka oraz służba zdrowia, a w dalszej kolejno-

ści również sądownictwo i prokuratura oraz działalność urzędów samorządowych i centralnych<sup>11</sup>. Badania CBOS z 2010 r. pokazują, iż nadal dominuje wśród Polaków przekonanie, że korupcja w naszym kraju jest dużym problemem. Co więcej, opinia w tej kwestii w niewielkim stopniu zależy od cech społeczno-demograficznych respondentów. Obecnie 87 proc. badanych sądzi, że korupcja w Polsce jest dużym problemem, w tym 44 proc. – że bardzo dużym. Natomiast mniej więcej co dwunasty Polak (8 proc.) uważa, że korupcja w naszym kraju nie jest istotną kwestią społeczną, a co dwudziesty (5 proc.) nie ma wyrobionego zdania na ten temat<sup>12</sup>.

Jako najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego badani postrzegają politykę (60 proc. wskazań) i służbę zdrowia (58 proc.). Przynajmniej jedna czwarta ankietowanych uważa, że korupcja szczególnie często występuje w urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich (31 proc.), sądach i prokuraturze (29 proc.) oraz urzędach centralnych i ministerstwach (26 proc.). Mniej więcej co siódmy Polak (15 proc.) sądzi, że korupcja jest najpowszechniejsza wśród policjantów. Jeszcze mniejsze grupy respondentów wskazują na przedsiębiorstwa państwowe (13 proc.) i firmy prywatne (8 proc.) jako szczególnie często dotknięte korupcją. Niewielu Polaków uważa, że korupcja jest częstym zjawiskiem w bankach (3 proc.) oraz w szkolnictwie i nauce (3 proc.). Co czternasty badany (7 proc.) nie potrafił wskazać dziedzin, w których jego zdaniem najczęściej występują nieuczciwe zachowania wiążące się z przekupnością i łapówkarstwem.

Korupcji politycznej sprzyja także brak prawnej regulacji lobbingu. Jeśli przedstawiciele organów ustawodawczych i władzy wykonawczej (rządu) są pod stałym naciskiem różnych grup interesu lub sami szukają z nimi kontaktów, to brak jakichkolwiek ograniczeń tych interakcji częstokroć skłania do nawiązywania korupcyjnych porozumień. Z badań wynika, że połowa podejmowanych prób lobbingu kończy się sukcesem, a jego najczęściej stosowanymi formami są: wykorzystywanie powiązań towarzysko-osobistych i dostarczanie decydentom „cennych” informacji<sup>13</sup>. Zmiana ustrojowa w Polsce spowodowała, że straciły na znaczeniu takie czynniki stymulujące korupcję, jak: permanentny brak równowagi rynkowej, brak jawności życia publicznego i nie-

efektywność procedur kontrolnych, pojawiły się natomiast nowe uwarunkowania i formy korupcji związane z otwarciem granic, kształtowaniem się wolnego rynku, prywatyzacją oraz kryzysem prawa i wymiaru sprawiedliwości. Ukształtowanie się sieci korupcyjnych porozumień było możliwe dlatego, że do połowy 1991 r. brakowało w Polsce przepisów karnych regulujących różne przejawy naruszania rzetelności obrotu gospodarczego, manipulowania subwencjami i kredytami, działania na szkodę wierzycieli, fałszerstw bankowych, podatkowych i kredytowych. Na skutek coraz silniejszych związków szarej sfery biznesu i polityki sieć korupcyjnych powiązań stale się poszerzała i utrwałała, i obecnie jest elementem instytucjonalnej struktury państwa.

Wskazuje się, iż prywatyzacja wiązała się z działaniami w najlepszym przypadku mieszczącymi się na granicy prawa, w najgorszym – mającymi zdecydowanie charakter przestępczy. Trwałym produktem tych tendencji jest zatarcie granicy między sferą prywatną i sferą publiczną. Z jednej strony, ludzie idą do polityki lub do administracji publicznej w nadziei zrobienia pieniędzy, a z drugiej, ludzie biznesu wiążą się z politykami i urzędnikami publicznymi, by dzięki tym nieformalnym układom czerpać korzyści z zamówień publicznych, wpływać na kształt prawa lub jego wdrożenie<sup>14</sup>. W pierwszych latach po zmianie ustrojowej zachętą do nawiązywania korupcyjnych transakcji i porozumień były również takie zjawiska, jak: tolerowanie braków w sprawozdawczości urzędów, prowadzenie przez nie niejasnych i niepełnych ewidencji, zawieranie umów bez pisemnego poświadczenia, nieefektywny nadzór nad pracą urzędników, zgoda na wydawanie poleceń sprzecznych z obowiązującymi przepisami (nawet rangi ustawowej) oraz pełnienie przez wysokich urzędników państwowych funkcji kierowniczych w spółkach prywatnych.

Współcześnie doniosłym czynnikiem korupcyjnym jest prawo udzielania i przyznawania przez ministerstwa i urzędy centralne rozmaitych dotacji, zezwoleń, koncesji, uznaniowych ulg, limitów, zwolnień oraz ustanawianie kontyngentów. Ta rozległa sfera uznaniowości, dowolności i nadmiaru kompetencji, którymi często dysponuje jeden urzędnik, oddziałuje na ponad 50 gałęzi gospodarki narodowej. Jeśli uzyskanie bardzo dochodowego kontraktu, limitu importowego, inwestycji

państwowej czy koncesji zależy od podpisu urzędnika, to jest oczywiste, że przedsiębiorcy, właściciele firm czy politycy będą o ten podpis wszelkimi sposobami zabiegali. W gestii koalicji czy ugrupowania rządzącego pozostaje desygnowanie nie tylko ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy, wojewodów i wicewojewodów, lecz także de facto dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, szefów różnego rodzaju urzędów centralnych, agencji i inspektoratów oraz funduszy celowych. Stanowiska w tych urzędach i w administracji państwowej, mimo że obowiązuje Ustawa o służbie cywilnej, są obsadzane z partyjnej rekomendacji i są poszukiwanym „łupem” przydzielanym nie tylko za działalność na rzecz partii politycznej, lecz także jako rekompensata za usługi wyświadczone partyjnym liderom. Trzecią kategorią beneficjentów stanowisk państwowych są eksperci i doradcy. Chociaż mają oni zazwyczaj niewielki wpływ na decyzje polityczne, administracyjne czy prawne, to aprobują swój status za cenę wymiernych dobrodziejstw i pożytków doczesnych.

Obraz uznaniowości i jej dysfunkcjonalności dopełniają działania w każdym województwie co najmniej kilkudziesięciu służb, urzędów, inspekcji i kuratoriów obsadzanych przez ministrów lub w porozumieniu z nimi. Choć ogłasza się konkursy na stanowiska kierownicze, to wielokrotnie są one fikcją, gdyż wymagania konkursowe ustala się pod upatrzonego z góry kandydata. Inne jeszcze „rozdawane” popłatne posady są w radach nadzorczych spółek skarbu państwa, spółkach komunalnych, prywatyzowanych i skomercjalizowanych przedsiębiorstwach. Ta rozległa sfera wpływów, układów i cichych porozumień, która pozostaje w gestii polityków, jest wielkim sprzymierzeńcem porozumień i układów korupcyjnych.

Bardzo trudno jest oszacować rozmiary korupcji, zwłaszcza że wszczęte postępowania karne z paragrafów o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych można uznać za zdecydowanie niepełne. W strukturze ujawnionych przestępstw korupcyjnych nie nastąpiły wyraźniejsze zmiany. Najliczniejszą kategorią jest tu przestępstwo przekupstwa, a następnie przestępstwo sprzedajności, nadużywania uprawnień, płatnej protekcji i utrudniania przetargu, które w statystykach policyjnych pojawia się śladowo. Sądowa statystyka prawomocnych osądzeń osób dorosłych za przestępstwa korupcyjne pokazu-

je, że średnio co drugi podejrzany o przestępstwo sprzedajności został skazany prawomocnym wyrokiem. Wśród podejrzanych o przestępstwo przekupstwa skazywana jest co piąta osoba, za przestępstwo płatnej protekcji – co trzecia, a za nadużywanie protekcji – co druga bądź co trzecia.

Do obszarów działalności publicznej, w której ujawniono wydatne nasilenie się w ostatnich latach działań korupcyjnych, należą:

- służba zdrowia (wydawanie fikcyjnych zwolnień lekarskich, przyznawanie fikcyjnych grup inwalidzkich, przyjmowanie za łapówkę do szpitali i na zabiegi);
- ubezpieczenia społeczne (fałszowanie i antydatowanie polis ubezpieczeniowych, wystawianie polis na fikcyjne pojazdy);
- banki (przyjmowanie łapówek w zamian za udzielenie kredytu lub gwarancji bankowej);
- administracja przedsiębiorstw państwowych (fałszowanie dokumentów, nieprzestrzeganie procedur, przyjmowanie łapówek od petentów);
- aparat kontroli skarbowej (nieujawnianie wykrytych nieprawidłowości, wyłączenie spod kontroli pewnych osób i działań, udostępnianie osobom nieuprawnionym informacji uzyskanych w wyniku kontroli, nieformalne świadczenie doradztwa podatkowego);
- administracja celna (przyjmowanie łapówek, niedopełnianie obowiązku kontroli, zaniżanie należności celnych, fałszowanie dokumentów przewozowych, wystawianie dokumentów poświadczających nieprawdę, umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy);
- organy samorządu (dokonywanie oszustw w trakcie przetargów, niezgodne z prawem dysponowanie powierzonymi lokalami).

Z kolei na działania o charakterze korupcyjnym są najczęściej narażone następujące czynności urzędników publicznych i jednostek budżetowych:

- zlecanie robót i usług;
- wydawanie zezwoleń budowlanych itp.;
- podejmowanie decyzji o przyznaniu, zamianie lub wynajmie lokalu;
- wydawanie zatrzymanych podczas kontroli dowodów rejestracyjnych pojazdów;
- przeprowadzanie egzaminów i przyjmowanie na studia wyższe.

Rzeczywiste nasilenie się wymienionych wyżej zjawisk korupcyjnych i sprzyjających ko-

rupcji jest bardzo trudne do oszacowania (wszczęte postępowania karne są zaledwie ułamkiem przestępstw faktycznie popełnionych). Niesprawność policji, trudności dowodowe i przewlekłość procedur karnych uniemożliwiają określenie choćby prawdopodobnej skali zjawiska. Głośne np. przestępstwa gospodarcze, które od kilku lat są na etapie postępowań sądowych, zawierają wyraźne wątki korupcyjne. Jako podejrzani występują w nich wysocy funkcjonariusze publiczni (m.in. były minister, dyrektorzy departamentów, członkowie rad nadzorczych i główni księgowi banków), lecz uzyskane materiały dowodowe nie pozwalają na postawienie im zarzutu uzyskania korzyści majątkowych lub osobistych.

Sferami życia publicznego najbardziej zagrożonymi korupcją były i nadal są w Polsce:

- 1) prywatyzacja (brak wycen prywatyzowanego majątku oraz nadzoru nad wyborem i postępowaniem firm doradczych);
- 2) gospodarowanie majątkiem publicznym (brak nadzoru właścicielskiego i kontroli nad inwestowaniem majątku w przedsięwzięcia z udziałem kapitału prywatnego);
- 3) działalność funduszy celowych i agencji (niejasne kryteria dysponowania środkami publicznymi i brak kontroli nad nimi);
- 4) udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji według nieprzejrzystych kryteriów;
- 6) działalność administracji skarbowej (udzielanie według uznania różnorodnych ulg skarbowych);
- 7) działalność służb celnych (nieprawidłowe przeprowadzanie odpraw celnych ułatwiający przemysł na wielką skalę).

#### 4. SPOŁECZNA PERCEPCJA KORUPCJI

Nastawienie Polaków do korupcji jest ambiwalentne. Spośród trzech rodzajów postaw – akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty – najczęstsza jest postawa przyzwalająca. Polacy godzą się na „miękkie” formy korupcji, takie jak drobna ła-

pówka, protekcjonizm i pośredniczenie w niezupełnie legalnych transakcjach. Z tą postawą idzie w parze przekonanie, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w instytucjach, z którymi każdy obywatel ma częsty kontakt. „Twarde” kategorie korupcji – przekupstwo, płatna protekcja i nadużywanie uprawnień – są deklaracyjnie odrzucane, nie uznaje się bowiem, by w pewnych sytuacjach życiowych mogły być usprawiedliwioną koniecznością. Oburzenie, które towarzyszy ujawnionym, choć sądownie nierozliczonym, wielkim aferom, zdaje się świadczyć o tym, że na „twardą” korupcję nie ma w Polsce społecznego przyzwolenia, ale zarazem ludzie są przekonani, iż nie istnieją siły, które byłyby w stanie skutecznie przeciwstawić się korupcji.

Według wyników badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w listopadzie 2000 r. na próbie 1055 osób na temat społecznej percepcji zjawiska korupcji, ponad jedna piąta Polaków (22 proc.) nie potrafiła określić, co to jest korupcja i na czym polega<sup>15</sup>. Ten brak orientacji cechował zwłaszcza osoby starsze, bez wykształcenia, o niskich dochodach. Pozostali respondenci utożsamiają korupcję głównie z dawaniem i braniem łapówek, z przekupstwem, wręczaniem i przyjmowaniem prezentów lub pieniędzy za załatwienie sprawy. Aby dokonać rekonstrukcji społecznego rozumienia korupcji, poproszono respondentów, aby ustosunkowali się aprobowano lub dezaprobowano do 10 stwierżeń opisujących różne wymiary i aspekty korupcji. Okazało się, że „Wszędzie tam, gdzie opisywane są zachowania związane ze sferą publiczną, oficjalną – a więc urzędy, działalność polityków, partii politycznych, dysponowanie publicznym dobrem – zdecydowana większość badanych uznaje je za zachowania korupcyjne (...). Natomiast gdy w grę wchodzi wdzięczność, drobne usługi, prezenty, a osoby potencjalnie przekupywane (nauczyciel, lekarz) są traktowane nie jak funkcjonariusze państwowi (...) wówczas traktowanie tych zachowań jako silnie korupcyjnych jest znacznie rzadsze”<sup>16</sup>. Według siły deklarowanych potępień z najpowszechniejszą dezaprobatą spotyka się korupcja urzędnicza, polityczna i policyjna, słabiej natomiast takie zachowania jak:

1) przyjęcie do pracy w urzędzie kogoś z rodziny lub znajomych, gdy inna obca osoba miała lepsze kwalifikacje;

- 2) przyjęcie przez polityka pieniędzy na prowadzenie kampanii wyborczej od firmy, przedsiębiorstwa, bez ujawniania tego faktu;
- 3) rezygnacja policjanta z wypisania mandatu za złamanie przepisów, gdy kierowcą okazał się nauczyciel dziecka policjanta;
- 4) przyjęcie przez nauczyciela prezentu wartości kilkuset złotych od całej klasy po zakończeniu roku szkolnego;
- 5) obsadzanie stanowisk w firmach państwowych przez kolegów, w zamian za przekazywanie pieniędzy tych firm na rzecz partii politycznych;
- 6) użytkowanie przez dziennikarza przez rok samochodu firmy, o której następnie będzie pisał artykuł;
- 7) oświadczenie nauczyciela na zebraniu rodziców, iż dzieci nie poradzą sobie bez korepetycji, których może udzielać on albo jego znajomi;
- 8) częstowanie piwem uczestników festynów i spotkań przedwyborczych;
- 9) przyjęcie przez lekarza kwiatów, koniaku czy słodyczy po zakończeniu leczenia;
- 10) przydzielanie przez urzędników kontraktów zamówień finansowych z publicznych pieniędzy rodzinie czy znajomym prowadzącym prywatne firmy.

Charakterystycznym zjawiskiem jest to, że ludzie, którzy przyznają, iż dawali łapówki (głównie osoby czynne zawodowo, lepiej wykształcone i zamożniejsze) częściej znają biorców łapówek niż ci, którzy łapówek nie dawali. Powody wręczania łapówek są zróżnicowane, ale dominuje traktowanie ich „jako strategii ułatwiającej życie”. Okazało się więc, że „najczęstszy powód wręczania łapówek, jaki wskazują badani (42 proc. przypadków), to poczucie przymusu – był to ich zdaniem jedyny sposób załatwienia sprawy. Dla ponad połowy badanych (51 proc.) decydujące znaczenie miały względy «pragmatyczne» – podnoszące efektywność własnych działań. I tak dla 20 proc. najważniejszy był czas – dzięki łapówce sprawę można było załatwić szybciej. Większą dokładność, rzetelność w załatwieniu sprawy wymieniono w 17 proc. przypadków, w 14 proc. przypadków łapówka pozwalała na tańsze załatwienie sprawy. Inne – poza «efektywnościowymi», «pragmatycznymi» – rodzaje powodów decydujących o wręczeniu łapówki,

takie jak: chęć okazania wdzięczności, ratowania zdrowia, uniknięcia bardziej kosztownej kary bądź mandatu, pojawiły się w 4 proc. przypadków”.

Jako biocybi łąpówek najczęściej są wymienia- ni lekarze (blisko połowa respondentów), poli- cjaneci (co czwarty respondent), a poza nimi spo- radycznie – urzędnicy, nauczyciele i kontrolerzy w środkach komunikacji. Co druga łąpówka wrę- czana jest w miejscu pracy „biocybi”, a co czwarta w miejscu publicznym. Okazało się, że silne mor- alne potępienie łąpownictwa deklaruje co piąta osoba, umiarkowane potępienie niemal co trzecia, słabe potępienie 41 proc., a brak moralnej dez- aprobaty dla łąpownictwa ujawnia 8 proc. bada- nych. Najczęściej wskazywanymi przyczynami łąpownictwa są:

- 1) chęć dorobienia czy wzbogacenia (66 proc. wskazań),
- 2) brak zasad moralnych i nieuczciwość wielu ludzi (58 proc.), źle działająca, niesprawna administracja (46 proc.) i zbyt wielka liczba niejasnych przepisów prawa (43 proc.).

Wyniki badań opinii publicznej w 2009 r. ujawniły, że Polacy są przekonani, iż w wielu dziedzinach życia ciągle jest dużo nieuczciwości, przekupstwa i korupcji<sup>17</sup>. Wśród zjawisk, które najbardziej hamują rozwój kraju, najczęściej wymienia się kumoterstwo, klikowość, łąpownictwo i nadużywanie stanowisk dla osiągnięcia osobi- stych korzyści. W badaniach przeprowadzonych przez CBOS w 2010 r. najpowszechniejszym zarzutem wobec wysokich urzędników państwo- wych i polityków był nepotyzm<sup>18</sup>. Ponad cztery piąte badanych (84 proc.) uważało, że praktyko- wany przez nich proceder obsadzania stanowisk w urzędach, spółkach, bankach i innych tego typu instytucjach krewnymi i znajomymi jest częsty. Tylko 7 proc. respondentów sądziło, że skala tego zjawiska wśród polskich elit władzy jest niewiel- ka. Od 1997 r. znacząco wzrosła (o 15 punktów procentowych) liczba ankietowanych przekonanych o powszechności obsadzania intratnych stan- owisk osobami bliskimi lub znajomymi. Opinia o wszechobecnym nepotyzmie była powszechna w roku 2004 (wtedy wyrażało ją 92 proc. respon- dentów), ale pięć lat później odsetek wskazań wy- raźnie się zmniejszył (o 10 punktów, do 82 proc.). Od 2009 r. ocena urzędników i polityków w kon- tekście omawianych zachowań korupcyjnych w zasadzie nie uległa zmianie.

Innym aspektem nepotyzmu i kumoterstwa jest załatwianie kontraktów dla rodziny i znajomych prowadzących działalność gospodarczą. Takie za- chowania jako bardzo rozpowszechnione wśród polityków i wysokich urzędników państwowych wskazało prawie trzy czwarte badanych (73 proc.). Natomiast co ósmy respondent (13 proc.) uważał, że nie zdarzają się one często. Przekonanie o po- wszechności tego zjawiska wśród funkcjonariuszy państwowych i polityków na poziomie przy- najmniej tak wysokim jak obecnie utrzymuje się od roku 1997, tj. od czasu, kiedy badany jest ten aspekt korupcji. Najczęściej było ono wyrażane w roku 2004 – wówczas 87 proc. Polaków uważa- ło, że wysocy urzędnicy i politycy często załatwia- ją kolegom i znajomym kontrakty i zamówienia. Prawie trzy czwarte badanych (73 proc.) sądziło, że większość polityków i urzędników często bierze łąpówki za załatwienie sprawy, natomiast mniej więcej co ósmy (12 proc.) uważał, że zjawisko to jest rzadkie. Podobnie jak w przypadku omó- wionych wyżej zachowań korupcyjnych, w po- równaniu z rokiem 2004 znacząco zmniejszył się (o 16 punktów) odsetek badanych uważających, że politycy i urzędnicy często biorą łąpówki.

Wprawdzie spośród różnego rodzaju zachowań korupcyjnych respondenci najrzadziej wskazywa- li na wykorzystywanie przez polityków pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii, jednak ponad dwie trzecie (69 proc.) sądzi, że zjawisko to jest częste. Warto podkreślić, że w 2010 r. przekona- nie takie wyrażało dużo więcej osób niż pod ko- niec lat dziewięćdziesiątych. Niemal trzy czwarte badanych (72 proc.) uważało również, że politycy i wysocy urzędnicy państwowi dla własnych korzyści często ulegają naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwia- niu kontraktów i zamówień rządowych. Tylko co dziesiąty respondent (10 proc.) sądził, że takie sy- tuacje są rzadkie. Ponad połowa ankietowanych (59 proc.) była zdania, że w Polsce, przekupując parlamentarzystów lub innych polityków, można wpływać na stanowienie prawa. Z tym poglądem nie zgadzał się co piąty respondent (20 proc.), a w zasadzie taka sama liczebnie grupa (21 proc.) nie miała wyrobionego poglądu na ten temat. Po- równywalny rozkład opinii w tej kwestii zareje- strowano w lutym 2003 r., na początku działalno- ści sejmowej komisji śledczej wyjaśniającej tzw. aferę Rywina<sup>19</sup>. Natomiast pod koniec roku 2003





i na początku 2004, kiedy tzw. Rywingate nabrała największego rozgłosu, odpowiednio 69 proc. i 71 proc. respondentów uważało, że w Polsce można „kupować” ustawy. Słynna afera hazardowa nie odbiła się więc na opiniach w tej kwestii równie negatywnie jak afera Rywina.

Korupcji sprzyja nie tylko słabość kontroli prawnej i niesprawna egzekucja decyzji sądowych, lecz także swoista mentalność przychylna zawiązywaniu i usprawiedliwianiu korupcyjnych porozumień. Jeśli znaczna część obywateli nie traktuje jako zachowania nagannego korzystanie z protekcji kogoś dobrze ustosunkowanego lub wysoko postawionego w hierarchii urzędniczej, jeśli za przekupstwo nie uchodzi wręczanie urzędnikom, lekarzom czy nauczycielom większych lub mniejszych prezentów, to oznacza to, że istnieje sprzyjający klimat dla korupcji. Niestety, klimat ten istnieje w Polsce przez większą część roku. O ile niemal wszyscy Polacy za łapownictwo uważają wręczanie urzędnikowi lub lekarzowi pewnej sumy pieniędzy lub drogiego prezentu, o tyle połowa nie utożsamia łapownictwa z ugoszczeniem urzędnika, a trzy czwarte nie łączy z łapownictwem skorzystania z protekcji kogoś ustosunkowanego. Za przekupstwo nie uchodzi również wręczanie drobnych prezentów lekarzom, pielęgniarkom czy nauczycielom.

Nawiązując do powyższych stwierdzeń, można powiedzieć, że warunkiem koniecznym patologii korupcji są zaburzenia w sferze wartości. Nie wszystkie zmiany w sferze wartości mają jednak charakter patologiczny, gdyż o patologii można mówić np. wówczas, gdy wartości instrumentalne stają się wartościami celowymi. W ostatnim okresie stało się to widoczne na przykładzie zjawiska, które określa się jako „kult powodzenia” rozumianego najczęściej jako osiągnięcie wysokiej pozycji społecznej dzięki zdobytemu majątkowi. Tego typu filozofia życiowa, uznająca „powodzenie” za wartość najwyższą, staje się dosyć łatwo wygodnym usprawiedliwieniem wszelkich poczynań, nawet takich, które są niezgodne z obowiązującymi normami, a pozwolą ten cel życiowy zrealizować. Kult powodzenia wyzwala dążenie do maksymalnych zysków, a tego typu postawa ułatwia podejmowanie przedsięwzięć niezgodnych z prawem.

Proces neutralizacji aksjologicznej ukazuje, w jaki sposób następuje modyfikacja struktury

aksjologicznej podmiotu, umożliwiającą podjęcie działań o charakterze przestępnym. Wiedza o tym procesie i jego uwarunkowaniach nie wyjaśnia jednak, dlaczego tak się dzieje, gdyż nie wszyscy ludzie ulegają omawianym wpływom. Im dłużej jednak przebywa się w sferze działalności przestępnej oraz im intensywniejsza sieć kontaktów społecznych z tym kręgiem społecznym, przy jednoczesnym ograniczeniu kontaktów ze środowiskami niedotkniętymi patologią, tym proces ten może okazać się trudniejszy. Istota problemu polega na ustaleniu czynników warunkujących podjęcie lub zaniechanie działań korupcyjnych. Czynnikiem rozstrzygającym jest kultura etyczna działającego podmiotu. Wśród tej kategorii przestępczości, jaką stanowi korupcja, obserwuje się bardzo silne zróżnicowanie, analogiczne do stopnia zróżnicowania społecznego w obrębie całego społeczeństwa. Podmiotami przestępstw gospodarczych mogą być zarówno biznesmeni, jak i tzw. zwykli obywatele. Ofiarą korupcji staje się najczęściej całe społeczeństwo, które ponosi z tego powodu straty ekonomiczne, społeczne i kulturowe.

Zacofanie gospodarcze, w tym także brak wiary w możliwość zmiany istniejącego stanu rzeczy mogą być podtrzymywane przez różnego typu zjawiska patologiczne w obrębie systemu gospodarczego, wśród których ważną rolę odgrywa przestępczość gospodarcza. Wyższa pozycja jednostki w systemie gospodarczym oznacza zazwyczaj większe możliwości dokonywania nadużyć, a zatem można przyjąć, iż zajmowane miejsce w strukturze społecznej decyduje o możliwych formach patologii. Istotne znaczenie mają zatem właściwe kwalifikacje moralne osób pełniących ważne funkcje i zajmujących znaczące stanowiska w instytucjach gospodarczych i finansowych<sup>20</sup>.

W przypadku, gdy w grupie czynom przestępnym towarzyszą emocje pozytywne, np. współczucie, może dojść do sytuacji konfliktu emocji. Jednak w przypadku konfliktu emocji pozytywnych z emocjami negatywnymi, takimi jak zazdrość i chciwość, z reguły zwyciężają emocje negatywne. Dewiacje systemu wewnętrznej kontroli można traktować jako jeden z podstawowych mechanizmów dewiacji działania. Kontrola ta przybiera częściowo charakter kontroli poznawczej, związanej ze świadomym po-

dejmowaniem decyzji, częściowo zaś wiąże się z mechanizmami niekontrolowanymi świadomie, określanymi niekiedy mianem regulacji spontanicznej. Z reguły prowadzi ona do postępowania według najprostszego programu, najszybciej realizującego upragnioną wartość.

## 5. IMPLIKACJE KORUPCJI

Zachowania korupcyjne zaburzają podstawy porządku ekonomicznego, osłabiają więzi interpersonalne, podważają zaufanie do norm i wartości oraz przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Wykształcanie się różnorodnych form patologii dokonuje się zawsze kosztem systemu, który wytwarza nowe dobra, usługi itp. Istniejący typ porządku społeczno-politycznego stymuluje powstawanie specyficznych przejawów patologii w sferze gospodarki, czego ewidentną manifestacją jest przestępczość zorganizowana<sup>21</sup>. Dominujące formy patologii stanowią negatywny aspekt systemu społeczno-gospodarczego, który je generuje. Stanowią tym samym drugie oblicze przyjętego porządku społecznego oraz jego autonomiczną część. Nasilające się zjawiska negatywne, szkodliwe z punktu widzenia całego systemu, wymuszają podjęcie środków zaradczych.

Zachowania korupcyjne umożliwiają niejednokrotnie zachodzenie procesów, których planowe wprowadzenie byłoby niemożliwe lub bardzo utrudnione. W ograniczaniu przenikania interesów prywatnych do sfery publicznej ważną rolę powinny odgrywać przejrzyste procedury administracyjne. Polityka protekcjonizmu, rozbudowany system koncesji, zezwoleń, ulg, licencji i istnienie rozmaitych funduszy celowych sprzyja tworzeniu się patologicznych powiązań i układów o zasięgu nie tylko ogólnokrajowym, lecz także międzynarodowym. Kiedy administracja państwowa jest poddawana ustawicznej penetracji przez układy partyjne, wtedy w jej działaniach bierze górę polityczna dyspozycyjność kosztem organizacyjnej sprawności. Taka sytuacja jest niejako naturalnym podłożem, na którym rozwijają się układy korupcyjne i następuje rozmywanie się poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne.

Zapobieganie i przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga uwzględnienia w rozwiązaniach ustrojowych i realizowanej polityce państwa

wyraźnego rozdzielenia źródła pozyskiwania prywatnych korzyści od wpływów i stanowisk politycznych. Bardzo ważny jest postulat ochrony państwowej administracji, sądownictwa, prokuratury, policji i instytucji samorządowych przed ingerencją biznesu i wpływem partykularnych interesów politycznych. W młodych demokracjach, które dopiero uczą się pluralizmu politycznego i rynkowej gospodarki realizacja tego postulatu jest z wielu powodów utrudniona. Od politycznych decydentów zależy, czy takie projekty powstaną i czy będą konsekwentnie wdrażane. Dotychczasowe polskie doświadczenia wskazują, że sceptycyzm w tym względzie jest uzasadniony.

Osobami zainteresowanymi w podtrzymywaniu korupcji są ci, których obszarem działania jest szara strefa polityki bez zasad i biznes nastawiony na szybki zysk. W analizach dotyczących biznesu, dostrzega się tendencję do tzw. pragmatyzacji świadomości. Idea pragmatycznej instrumentalnej skuteczności, pojmowanej często jako bezwzględne dążenie do indywidualnej korzyści przy stosowaniu zasady «cel uświęca środki», zdobywa coraz więcej zwolenników<sup>22</sup>. Stwierdzenia o „merkantylizacji charakteru”, „żądzy zysku”, „ubóstwieniu pieniądza”, próbują zdać sprawę z faktycznie zachodzących zmian osobowościowych. Bez wątplenia „kapitalistyczna” gorączka pod hasłem „czas to pieniądz” ogarnęła wielu ludzi zdumiewająco szybko. Zachłanne gromadzenie dóbr materialnych, przyspieszenie tempa życia może przybrać formę „ubóstwienia pieniądza”.

Dominację wartości instrumentalnych (pieniądze, kariera) nad autotelicznymi czy preferowanie w indywidualnych wyborach wąsko pojmowanego interesu własnego tłumaczy się wówczas koniecznością przystosowania się do praw rynkowych. Koresponduje z tym swoiste zachłyśnięcie się swobodą gospodarczą i niezrozumienie potrzeby pozytywnego z niej korzystania. W środowiskach przedsiębiorców, biznesmenów i inwestorów upowszechniły się skrajnie liberalistyczne poglądy wyrażone w stwierdzeniu: „co nie jest przez prawo zabronione, jest dozwolone”<sup>23</sup>. Pęd do gromadzenia coraz to nowych dóbr materialnych, alienacja człowieka i reifikacja relacji międzyludzkich mogą spowodować, że wraz z utrwalaniem się społeczeństwa biznesu orientacja merkantylna stanie się dominująca. Jedną z plag społecznych wywołanych w dużym stopniu rozpowszechnianiem się

korupcji jest wielka wzajemna podejrzliwość, która niszczy więzi międzyludzkie. Pracownicy nie ufają pracodawcom, a pracodawcy – pracobiorcom<sup>24</sup>. Deficyty zaufania są też konsekwencją cynizmu, czyli niewiary w uczciwość, połączonej czasami z fascynacją złem i wyrażającą się w ironicznym stosunku do wszelkich konstruktywnych usiłowań. Rozprzestrzenianie się postaw cynicznych oznacza oczywiście obniżoną zdolność do podejmowania wspólnych inicjatyw oraz niechęć do spontanicznej i twórczej kooperacji. Ponieważ niedobory zaufania powodują wzrost „kosztów transakcyjnych”, a więc nie są obojętne dla konkurencyjności gospodarki, zjawisko to stało się ostatnio przedmiotem ożywionej refleksji. Polskę sytuuje się przy tym wśród społeczeństw obciążonych tzw. familizmem. Jego skutkiem jest m.in. „prywatyzacja sfery publicznej”, czyli projekcja reguł rządzących życiem prywatnym na życie publiczne, a co za tym idzie – nepotyzm i korupcja<sup>25</sup>.

Zwraca się uwagę, iż społeczna akceptacja prywatnych norm gościnności, wdzięczności, wzajemności, solidarności koleżeńskiej i rodzinnej miewa negatywne konsekwencje w sferze publicznej<sup>26</sup>. Zwraca się uwagę, że cnota prywatna praktykowana na publicznym stanowisku może okazać się wadą. W Polsce ekspansję drobnej przedsiębiorczości i firm rodzinnych tłumaczy się m.in. właśnie dominacją „rodzinnej” formy zaufania. Obdarza się nią co najwyżej krewnych – „swoich”. Gospodarczą implikacją familizmu jest też nastawienie ludzi biznesu na natychmiastowy zysk. Długoterminowe inwestycje, oczekiwanie na profity odsunięte w czasie wymaga bowiem wysokiego poziomu zaufania do innych ludzi oraz do instytucji.

Jest prawdopodobne, że w najbliższej przyszłości dominować będzie niski poziom zaufania społecznego. W związku z tym wielkie korporacje, spółki ponadnarodowe postrzegane będą jako „oni” i traktowane podejrzliwie. Dodatkowym symptomem erozji standardów etycznych jest znaczna tolerancja wobec zachowań nieetycznych. Wielokrotnie wskazywano, że takie czyny niemoralne, jak korupcja w środowiskach gospodarczych nie spotykają się ze zdecydowanym potępieniem ani przedstawicieli tych środowisk, ani otoczenia zewnętrznego. Jeśli tylko zjawiska patologiczne wystarczająco długo

i bez przeszkód funkcjonują w życiu społecznym, uznaje się je za normalne. Co więcej, nawet naruszanie prawa zaczyna uchodzić za normę. Dochodzi do tego, że przemykanie samochodów przez granicę oburza już tylko tych, którym zostały one wcześniej skradzione.

Przyzwolenie ze strony społeczeństwa jest jednym z czynników korupcjogennych, co grozi stałym rozwojem korupcji. Brakiem wrażliwości opinii publicznej usprawiedliwia się niekiedy własne postawy oportunistyczne. Zdarza się nawet, że uczciwe postępowanie bywa wyśmiewane i deprecjonowane, a lojalność względem państwa jest uznawana za wyraz nieudolności. Zdaniem niektórych autorów, objawów procesu obniżania się standardu etycznego jednostek nie da się w pełni zrozumieć i ocenić w izolacji – bez uwzględnienia szerszego kontekstu pełnionych ról i uwarunkowań społecznych<sup>27</sup>.

Bardzo trudno jest zidentyfikować, oszacować i szczegółowo opisać wpływ korupcji na poczucie moralne Polaków, nie zebrano bowiem na ten temat żadnej szczegółowej ewidencji empirycznej<sup>28</sup>. Poczucie moralne, inaczej zmysł moralny, to przeświadczenie imperatywne nakazujące pewne czyny (działania, postawy, intencje czy wyobrażenia) uznawać za słuszne, godne pochwały i naśladowania, a inne za zasługujące na potępienie, niskie, występne lub haniebne. Wysoki poziom korupcji niewątpliwie osłabia poparcie dla demokracji i może skłaniać do aprobaty dla rządów autorytarnych. W październiku 2000 r. ponad połowa Polaków (51 proc.) wyraziła niezadowolenie ze sposobu, w jaki funkcjonuje demokracja w Polsce (zadowolonych z demokracji było tylko 37 proc.). Choć 70 proc. respondentów uważało, że demokracja ma przewagę nad innymi sposobami sprawowania władzy, to co trzeci Polak był przeświadczony, że niekiedy rządy niedemokratyczne są bardziej pożądane niż demokratyczne. Przeświadczenie to nie łączy się w wyraźny sposób z cechami położenia społecznego, ale wykazuje dość silny związek z orientacją polityczną respondentów, gdyż osoby sympatyzujące z ugrupowaniami lewicowymi częściej deklarują poparcie dla rządów niedemokratycznych niż zwolennicy prawicy<sup>29</sup>.

Innym przejawem nieskutecznych działań antykorupcyjnych lub ich niepodejmowania jest niski prestiż organów i przedstawicieli władzy pań-

stwowej. Tak np. blisko 60 proc. Polaków miało poczucie, że posłowie nie reprezentują i nie bronią ich interesów, nie dbają o potrzeby wyborców ani społeczeństwa, mają bowiem na uwadze głównie własne interesy, a następnie profity krewnych i znajomych. Ilustracją takiego nastawienia jest też to, że 78 proc. Polaków uważało, iż częstym działaniem wśród wysokich rangą urzędników państwowych jest obsadzanie w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnych, kolegów i znajomych, 72 proc. sądzi, że w takim samym trybie przyznawane są kontrakty i zamówienia publiczne, a 69 proc. jest zdania, że wysocy urzędnicy biorą łapówki za załatwienie sprawy<sup>30</sup>.

Negatywna rola korupcji polega na stymulowaniu i podtrzymywaniu krytycznego nastawienia do przemian gospodarczych i utrwalenia przeświadczenia, że kryje się za nimi wiele nieuczciwości. To nastawienie wiąże się z ogólnym pogorszeniem nastrojów społecznych i narastaniem niezadowolenia z warunków życia, jak i zamieszczanymi w mediach wiadomościami o korupcji w gospodarce i innych dziedzinach życia publicznego. Większość Polaków uważa, że np. na prywatyzacji najbardziej skorzystali cwaniacy i kombinatorzy oraz urzędnicy państwowi uczestniczący w prywatyzacji. Charakterystyczne jest przy tym to, że wizja procesu prywatyzacji jako lekcji nieuczciwości, niekorzystnego dla kraju i szkodliwego dla większości obywateli jest społecznie mało zróżnicowana, zwłaszcza jeśli z porównań wyłączy się ludzi z wyższym wykształceniem i należących do kadry kierowniczej (ich stosunek do prywatyzacji jest pozytywniejszy niż innych grup).

Zła reputacja instytucji publicznych, ich negatywny wizerunek w odbiorze społecznym, ma nie tylko dla nich samych, lecz także dla ich otoczenia wiele negatywnych konsekwencji. Jedną z nich jest brak zaufania do kadry kierowniczej i pracowników, a także nieufność do innych instytucji. W atmosferze przeświadczenia, że „nie ma ludzi uczciwych”, w atmosferze powszechnej podejrzliwości, że każdy „ma coś na sumieniu” łatwo dochodzi do rozmaitych nadużyć, multiplikowania się korupcyjnych, wielopiętrowych porozumień, oportunistycznego instrumentalnego traktowania powierzonych obowiązków itd.

Konsekwencją tolerowania korupcji i uwikłanych w nią wysoko postawionych osób jest

również kryzys autorytetów. Wyraża się on m.in. w tym, że ludzie, którzy w codziennym życiu i pracy są uczciwi, rzetelni, bezinteresowni i, co więcej, mają na uwadze dobro publiczne, nie mogą się spodziewać, że z tego tytułu spotka ich publiczne uznanie, wyróżnienie czy awans zawodowy. Ponieważ składnikiem autorytetu jest zaufanie, przeto i ta wartość jest w znacznym stopniu zagrożona. Kiedy miejsce zaufania i uczciwości zajmują uznaniowość i nieskrępowana żadnymi ograniczeniami interesowność, wtedy powstają dogodne warunki do kształtowania się moralności krańcowej. Polega ona nie tyle na jawnym i ostentacyjnym łamaniu norm moralnych, ile na zbliżaniu się do krańca tego, co dozwolone, na oscylowaniu wokół granicy tego, co dopuszczalne, na balansowaniu na krawędzi zła, skrajnego egoizmu i braku skrupułów. Dobitnie trzeba podkreślić, że nasilająca się korupcja stwarza dogodne warunki do upowszechniania się w społeczeństwie moralności krańcowej i szerszenia się destrukcji normatywności, co wyraża się w postępującej degradacji zasad i reguł przyzwoitości w stosunkach międzyludzkich. Środowiska, które są świadome tych zagrożeń, powinny się im przeciwstawić z całej mocy.

## 6. ZAPOBIEGANIE KORUPCJI

Aby działania antykorupcyjne były skuteczne, konieczne jest podjęcie wielu skoordynowanych i konsekwentnie przeprowadzanych działań na szczeblu centralnym. I tak, konieczna jest taka reforma prokuratury i zmiana ustroju sądów powszechnych, aby były one w stanie skutecznie radzić sobie z nowymi formami zorganizowanej przestępczości o zasięgu międzynarodowym.

Zasadniczym celem wszystkich wymienionych tytułem przykładu działań prawnych powinno być doprowadzenie w pierwszej dekadzie XXI wieku do zmniejszenia wskaźników korupcji. Zagrożenie przestępczością korupcyjną, będzie zmniejszać się tym wydatniej, im bardziej uda się nie tylko usprawnić działalność policji i sądów, lecz skoordynować działania wszystkich podmiotów mających zapobiegać, ścigać, ujawniać i karać sprawców przestępstw. Ponieważ zjawiska patologii społecznej rozwijają się i stabilizują jako „produkt uboczny” silnego poczucia deprecjacji oraz wadliwego funkcjonowania instytucji

publicznych i systemu prawnego, przeto poprawa w tych dziedzinach może skutkować zmniejszeniem się podatności na korupcję zarówno całych instytucji, jak i poszczególnych osób.

Należy pamiętać, że budowanie demokracji i wielopartyjnego systemu politycznego bez jednoczesnego tworzenia mechanizmów umożliwiających egzekwowanie odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi spowoduje, że struktury państwowe nie będą działać na rzecz dobra publicznego, lecz będą wykorzystywane do tworzenia – immunizowanych na kontrolę zewnętrzną – sieci korupcyjnych powiązań o zasięgu globalnym. Co więcej, podporządkowanie interesów państwa interesom partyjnym i grupowym, przenikanie świata biznesu i tzw. szarej strefy do administracji rządowej i sfery polityki, wcześniej czy później doprowadzi do oligarchizacji państwa i tym samym jego kryzysu.

Warunkiem powodzenia w działaniach antykorupcyjnych jest więc nie tylko dobre prawo oraz sprawna policja i efektywnie działające organy wymiaru sprawiedliwości, lecz także – a może przede wszystkim – sprawny aparat państwowy i wysoka kultura polityczna elity władzy. Ta oczywista prawda sugeruje, że w praktyce funkcjonowania instytucji państwowych powinna istnieć czytelna granica między sferą publiczną i prywatną w uprawianiu polityki. Jeśli taka linia demarkacyjna będzie wyznaczona choćby w przybliżeniu, to wyraźniej zostaną rozgraniczone żywotne interesy państwa i jego obywateli od interesów osobistych, partyjnych i grupowych. Nie będzie też możliwe tworzenie instytucji i organizacji, których głównym celem jest dokonywanie transferu środków publicznych na rzecz osób prywatnych.

W ograniczaniu inwazji interesów prywatnych do sfery publicznej niebagatelną rolę mogą odegrać przejrzyste procedury administracyjne. Polityka protekcjonizmu, rozbudowany system koncesji, zezwoleń, ulg, licencji i istnienie rozmaitych funduszy celowych sprzyja tworzeniu się korupcjogennych powiązań i układów o zasięgu nie tylko ogólnokrajowym, lecz także międzynarodowym. Kiedy administracja państwa jest poddawana ustawicznej penetracji przez układy partyjne, wtedy w jej działaniach bierze górę polityczna dyspozycyjność kosztem organizacyjnej sprawności. Taka sytuacja jest niejako

naturalnym podłożem, na którym rozwijają się układy korupcyjne i następuje rozmywanie się poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne. Aby tym zjawiskom zapobiegać i przeciwdziałać, w rozwiązaniach ustrojowych i realizowanej polityce państwa muszą być wyraźnie rozdzielone źródła pozyskiwania prywatnych korzyści od wpływów i stanowisk politycznych. Postulat ochrony państwowej administracji, sądownictwa, prokuratury, policji i instytucji samorządowych przed ingerencją biznesu i wpływem partykularnych interesów partyjnych jest niewątpliwie słuszny. W młodych demokracjach, które dopiero uczą się pluralizmu politycznego i rynkowej gospodarki realizacja tego postulatu jest z wielu powodów utrudniona.

Istotną rolę, oprócz cech systemu prawnego, odgrywają czynniki, takie jak: kulturowa tożsamość zbiorowości, skuteczność systemu kontroli społecznej, przekonanie o nieuchronności kary za popełnione wykroczenie, skuteczność działania instytucji zajmujących się ściganiem i zwalczaniem przestępczości<sup>31</sup>. Istotą korupcji jest nadużycie zaufania. Normalne funkcjonowanie każdego systemu gospodarczego opiera się na wzajemnym zaufaniu różnych podmiotów stanowiących ten system. Bez wzajemnego zaufania nie jest możliwy proces wymiany ekonomicznej i produkcji. Wykluczone są jakiegokolwiek działania długookresowe, inwestowanie, zaciąganie kredytów. Pojawienie się oszustw powoduje, że w szybkim czasie wszyscy pragną się zabezpieczyć przed tego typu działaniami. Wszyscy zaczynają być traktowani jako potencjalni winowajcy, co prowadzi po pewnym czasie do degradacji całego systemu społecznego.

Korupcja, jako jedna z patologii życia gospodarczego wywołana jest często zakłóceniami w sferze wartości, a naruszenie porządku aksjologicznego prowadzi do podjęcia określonych działań społecznych, które wzmacniają pierwotne nieprawidłowości. Pojawienie się takich działań stwarza też groźbę ich rozpowszechnienia, gdyż obowiązujące normy ulegają przekształceniom. Patologia zaczyna rozszerzać się, co prowadzić może nawet do całkowitego załamania się życia gospodarczego i społecznego. Przystępczość przybiera formy zorganizowane, staje się działalnością zawodową, a w skrajnych przypadkach struktury przestępcze są tak silne, że skutecznie

mogą walczyć z państwem. Przy przejściu z formy ukrytej do jawnej jednostki naruszające normy czują się tak bezkarne, że nie muszą nawet ukrywać własnej działalności.

Gdy zjawiska patologii osiągają maksymalne nasilenie, to mamy do czynienia z sytuacją, w której w społeczeństwie faktyczną władzę przejmują przestępcy, narzucając innym swój system norm i wartości. Powszechne staje się poczucie bezradności i brak nadziei na powrót do stanu normalnego. Wewnętrzna dynamika procesów patologicznych w sferze gospodarczej prowadzi do poszerzenia obszarów aktywności, angażowania w tę działalność coraz większej liczby osób, a także dysponowania coraz większymi środkami finansowymi. Prowadzi to do stanu, w którym zmieniają się formy samej przestępczości. Gdy możliwe jest stosowanie bardziej skomplikowanych przedsięwzięć, dopuszczalne staje się „inwestowanie” w niektóre typy działalności, pozwalające uzyskiwać wysokie korzyści z pewnym opóźnieniem. Pojawia się również profesjonalizacja połączona z daleko posuniętą specjalizacją.

Zachwalanie korupcji służy łatwemu rozgryszaniu właścicieli nielegalnie zdobytych fortun, a nawet stwarzać może zachętę do dalszych działań przestępnych. Jest to próba tworzenia ideologii na użytek klasy nowobogaczków, w której pomija się całkowicie destrukcyjny wpływ tego typu działań na pozostałą część gospodarki i społeczeństwa. Tolerowanie, a zatem wspieranie korupcji jest w dłuższym czasie działaniem autodestrukcyjnym. Podważa zaufanie do reguł istniejącego systemu ekonomicznego, a także może wytwarzać tzw. efekt spiralny – podmioty działające nielegalnie zyskują w jakimś sektorze pozycję dominującą i zaczynają wpływać na realizowaną w tej dziedzinie politykę państwa. Uczciwe prowadzenie interesów w takich warunkach staje się utrudnione lub wręcz niemożliwe<sup>32</sup>.

Wyższa pozycja jednostki w systemie gospodarczym oznacza zazwyczaj większe możliwości dokonywania nadużyć, a zatem można przyjąć, iż zajmowane miejsce w strukturze społecznej decyduje o możliwych formach patologii. Istotne znaczenie mają zatem właściwe kwalifikacje moralne osób pełniących ważne funkcje i zajmujących znaczące stanowiska w instytucjach gospodarczych i finansowych. W ramach systemowych oddziały-

wań zmierzających do przeciwdziałania patologii w tej dziedzinie, muszą zostać wypracowane odpowiednie mechanizmy doboru i awansowania kadr, uwzględniające nie tylko wąskie kryteria fachowości, lecz także wymogi etyczne. Wadliwe funkcjonowanie tych mechanizmów może stanowić czynnik ułatwiający wystąpienie patologii, a powstanie w ramach organizacji struktur przestępczych prędzej czy później zaczyna oddziaływać na istniejące kanały ruchliwości pionowej.

Działania grup przestępczych polegają między innymi na stopniowym uzależnianiu osób zajmujących istotne stanowiska i pełniących znaczące funkcje społeczne, natomiast wobec osób nieulegających korupcji stosowana jest przemoc lub groźba jej użycia. Na poziomie analiz najbardziej ogólnych, przestępczość gospodarczą można łączyć ze stosunkiem urzeczowiającym wobec innych ludzi. Przyjmowanie takiej postawy prowadzi zwykle do zachowań mających charakter przestępny, których celem jest osiągnięcie jakiegoś zysku przez jednostkę podejmującą działanie przestępne. Działanie to w przypadku przestępczości korupcyjnej nie musi mieć charakteru niszczącego w taki czy inny sposób drugiego człowieka. Zawsze jednak będzie podejmowane z motywów egoistycznych, a więc wykonywane w celu osiągnięcia korzyści.

W ograniczaniu przenikania interesów prywatnych do sfery publicznej ważną rolę powinny odgrywać przejrzyste procedury administracyjne. Polityka protekcjonizmu, rozbudowany system koncesji, zezwoleń, ulg, licencji i istnienie rozmaitych funduszy celowych sprzyjają tworzeniu się korupcyjogennych powiązań i układów o zasięgu nie tylko ogólnokrajowym, lecz także międzynarodowym. Kiedy administracja państwowa jest poddawana ustawicznej penetracji przez układy partyjne, wtedy w jej działaniach bierze górę polityczna dyspozycyjność kosztem organizacyjnej sprawności. Taka sytuacja jest niejako naturalnym podłożem, na którym rozwijają się układy korupcyjne i następuje rozmywanie się poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne. Aby tym zjawiskom zapobiegać i przeciwdziałać, w rozwiązaniach ustrojowych i realizowanej polityce państwa muszą być wyraźnie rozdzielone źródła pozyskiwania prywatnych korzyści od wpływów i stanowisk politycznych.

Bardzo ważny jest postulat ochrony państwowej administracji, sądownictwa, prokuratury, policji i instytucji samorządowych przed ingerencją biznesu i wpływem partykularnych interesów partyjnych<sup>33</sup>. W młodych demokracjach, które dopiero uczą się pluralizmu politycznego i rynkowej gospodarki realizacja tego postulatów jest z wielu powodów utrudniona. Podjęte ostatnio w Polsce badania i przedstawione na ich podstawie opracowania mają ambicję przyczynienia się do przygotowania takich projektów działań praktycznych, które okażą się zdolne do zahamowania rozprzestrzeniania się korupcji. Od politycznych decydentów zależy, czy takie projekty powstaną i czy będą konsekwentnie wdrażane. Dotychczasowe polskie doświadczenia wskazują, że sceptycyzm w tym względzie jest uzasadniony. Osobami zainteresowanymi w podtrzymywaniu korupcji są ci, których obszarem działania jest szara strefa polityki bez zasad i biznes nastawiony na szybki zysk.

Dużą rolę, prócz właściwego wyjaśnienia przestępstwa, może odgrywać odstraszanie od dalszych działań korupcyjnych przez odebranie zysków z przestępstwa, realizację roszczeń, nałożenie podatku i wstrzymanie udzielania zamówień. Skuteczne ściganie korupcji jest nie do pomyślenia bez właściwego systemu informacyjnego. Powinien być zatem stworzony ogólnokrajowy system informacyjny, który zapewniłby zbieranie, ocenę i przekazywanie danych o: strukturach korupcyjnych, technikach manipulacyjnych, tworzeniu karteli, firmach i osobach uczestniczących w procesie korupcji. W zapobieganiu korupcji duże znaczenie ma redukcja kryminogennych czynników ułatwiających ją bądź stanowiących jej przyczynę. Powinny być tworzone organy kontroli własnej. Ich brak lub niewydolność ułatwia dokonywanie przestępczych machinacji. Jednostki kontroli powinny być niezależne i posługiwać się wspomnianą listą wskaźników korupcji. Inne środki i przedsięwzięcia antykorupcyjne, np. w zakresie udzielania zezwoleń, to: oddzielanie (w miarę możliwości) planowania od realizacji; sporządzanie ofert w dwóch egzemplarzach (wykluczenie „błędów” w rachunkach); dokładne udokumentowanie odpowiedzialności strony udzielającej zezwoleń i zamówień; publiczne przetargi jako zasada; ograniczone przetargi jako wyjątek, organizowane tylko poza miejscem

ich ogłoszenia; ujawnianie nazwisk pracowników odpowiedzialnych za projekt wykonawczy strony przyjmującej zamówienia.

Warto też krótko przedstawić aspekty etyczne zwalczania korupcji, zwłaszcza organizacyjno-etyczne, do których przywiązuje się dziś dużą wagę. Nie można oczywiście zwalczać korupcji jedynie za pomocą etyki. Błędem byłoby sądzić, że przez sformułowanie etycznych zasad współuczestniczy się w rozwiązywaniu problemów korupcji. Korupcja jest wyrazem zaniku podstawowych wartości, podwójnej moralności połączonej z utratą świadomości bezprawia. Wskutek erozji norm prawnych podatność na korupcyjne działania stanowi – jak już stwierdzono – idealne podłoże zorganizowanej przestępczości. Korupcja w służbie publicznej to podatni na nią urzędnicy, którzy wspierają wspomniane „przyczółki” przez takie korupcjogenne działania, jak: udzielanie za pieniądze koncesji, wszelkiego rodzaju zezwoleń i pozwoleń lub zaniechanie odpowiednich czynności służbowych (np. kontroli). Należy temu przeciwdziałać, zwiększając skuteczność kontroli w służbie publicznej. Walkę z korupcją należy tylko w ostateczności prowadzić środkami prawnokarnymi, gdyż jest to wówczas jedynie reakcja na to, co już się stało. Wcześniej należy urzędnikom służby publicznej przedstawić skalę wartości wskazującą jednoznacznie granice tego, co jest dozwolone, a następnie ciągle ich kontrolować. Służba publiczna niepodatna na nieuczciwe machinacje może stać się zaporą dla korupcji, a tym samym – dla przestępczości zorganizowanej.

Korupcja powinna być zwalczana w pierwszym rzędzie w płaszczyźnie społeczno-kulturowej (odpowiednie wychowanie, kształcenie, dostarczanie wartości etycznych, społecznych i kulturalnych) oraz etycznej<sup>34</sup>. Przeciwdziałanie korupcji musi następować pod hasłem „uwrażliwiania”. W wyniku kampanii wyjaśniających prowadzonych w administracji, korupcja musi przestać być tematem tabu. Należy jasno powiedzieć, że korupcja istnieje i rozpowszechnia się, przedstawić jej skutki dla społeczeństwa oraz wymienić jej wskaźniki. Szczególnym zadaniem prokuratury jest uświadomienie prawnikom administracji wszystkich szczebli różnych form korupcji, aby mogli zastosować odpowiednie mechanizmy kontrolne i prewencyjne. Należy

wyraźnie podkreślić, że zgłaszanie policji podejrzeń o korupcję nie jest denuncjacją lecz aktem prawnej uczciwości.

W Stanach Zjednoczonych walką z korupcją – jako istotnym elementem przestępczości zorganizowanej – zajmuje się FBI. Dość wcześnie uzyskało ono niezbędne instrumentarium prawne do jej zwalczania w postaci ustaw, choćby wymienić Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO)<sup>35</sup>. Szczególne sukcesy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej zawdzięcza FBI pomocy informatorów i tajnych współpracowników. Wraz z wprowadzeniem w życie ustawy RICO można ścigać organizacje przestępcze także za działania wykraczające poza sam akt przestępczy i niemające bezpośredniego z nim związku. Wspomniana ustawa poszerzyła też skalę kar i wprowadziła możliwość konfiskaty nielegalnie zdobytego majątku.

Korupcja stosowana przez zorganizowane grupy przestępcze ma – w porównaniu z tradycyjną – większy zakres i większe rozmiary. Infiltracja organów władzy bądź obszarów działalności politycznej stanowi próbę wprowadzenia stosunków mafijnych w państwie. Jak wskazują doświadczenia włoskie i południowoamerykańskie, zwalczanie tego zjawiska jest niezwykle trudne. Działania zapobiegające korupcji w organach administracji państwowej, gospodarce i polityce są zadaniem wykraczającym poza kompetencje organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; powinny się one stać obowiązkiem ogólnospołecznym. Jednym z instrumentów jej zapobiegania i zwalczania mogłyby być instytucje kontrolne niezależnie od administracji, np. placówki doradcze dla „klientów” administracji, które m.in. przyjmowałyby wnioski od kierowników instytucji i kierowały podejrzane sprawy do szefów urzędów lub wewnętrznych instancji rewizyjnych. Również umacnianie podstawowych wartości w państwie, gospodarce i społeczeństwie mogłoby sprzyjać zahamowaniu tego przestępstwa. Warto poświęcić tu nieco uwagi tzw. lobbingowi. Potrzeba lobbingu wynika – z jednej strony – ze słabej znajomości parlamentarzystów i członków rządu oczekiwań i potrzeb ludzi biznesu, z drugiej zaś – z niedostatecznej wiedzy biznesmenów o procesie legislacyjnym.

Warto zwrócić uwagę na opinie, jakie w kwestii postulowanych środków zwalczania korupcji

wyrażają prokuratorzy. W badaniach przeprowadzonych w 2005 r., w których wzięło udział 200 prokuratorów z całej Polski wskazano na<sup>36</sup>:

- poprawę jakości prawa – jasność, precyzja, uproszczenie procedur karnych i administracyjnych, przejrzystość procedur (20 proc.);
- istniejące rozwiązania są wystarczające – należy tylko je egzekwować i konsekwentnie stosować (17 proc.);
- zaostrzenie kar – wyższe wyroki, konfiskaty majątku (17 proc.);
- wykorzystanie różnorodnych instrumentów „niekonwencjonalnych”, jak wręczanie niekontrolowane, prowokacje, zwolnienie z tajemnicy służbowej (14 proc.);
- większą kontrolę osób pełniących funkcje publiczne – zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, lepsza kontrola oświadczeń majątkowych, zakaz zajmowania stanowisk (13 proc.);
- zwiększenie niezależności organów ścigania od władzy, polityki – kadencyjność prokuratorów, oddzielenie funkcji Ministra i Prokuratora Generalnego (8 proc.);
- poprawę działania procedur aparatu skarbowego, udokumentowanie majątku, lepsza współpraca z aparatem skarbowym (7 proc.);
- wzrost nakładów na organa ścigania – więcej ludzi, sprzętu, lepsza łączność, informatyzacja (7 proc.);
- zmiany społeczne – zmiana mentalności ludzi, nieakceptowanie korupcji, podniesienie zarobków, poziomu życia (7 proc.);
- ograniczenie ingerencji w gospodarkę – mniejsza ilość koncesji, zezwoleń itp.

W propozycjach dominowało zatem nastawienie na egzekwowanie bądź poprawianie różnych rozwiązań o charakterze prawnym, stosunkowo rzadko pojawiały się postulaty o charakterze politycznym lub instytucjonalnym.

Na zakończenie warto przytoczyć znaną łacińską sentencję „pecunia non olet” („pieniądze nie śmierdzą”), której autorstwo jest przez rzymskich historyków Swetoniusza i Kasjusza Diona przypisywane cesarzowi Wespazjanowi<sup>37</sup>. Wprowadził on ok. 70 r. n.e. podatek od toalet publicznych. Krytykowany m.in. przez własnego syna Tytusa, miał odpowiedzieć słowami „pecunia non olet”. Można stanowczo stwier-



dzic, iż sentencji tej nie można zastosować do pieniędzy pochodzących z działalności korupcyjnej, środki zdobyte w ten sposób będą zawsze „pecunia olet”.

<sup>1</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, Warszawa 1999, s. 28.

<sup>2</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

<sup>4</sup> A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 622.

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1966, s. 649.

<sup>6</sup> M. Surkont, op. cit., s. 35.

<sup>7</sup> W. Sielaff, *Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos*, „Kriminalistik” 1992, nr 6, s. 352.

<sup>8</sup> R. Dąbrowski, *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2010, nr 4, s. 21–26.

<sup>9</sup> Transparency International Polska – Indeks Percepcji Korupcji. 17 listopada 2009; por. także B. Hołyst, *Kryminologia*, Wyd. X, Warszawa 2009, s. 361 i nast.

<sup>10</sup> *Spoleczna ocena demokracji i przemian w Polsce po roku 1989. Komunikat z badań*, listopad 2000, Warszawa, CBOS.

<sup>11</sup> *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.

<sup>12</sup> *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce. Komunikat z badań*, maj 2010, Warszawa, CBOS.

<sup>13</sup> J. Wasilewski, *Zbiorowi aktorzy polskiej transformacji*, Warszawa 1997.

<sup>14</sup> A.Z. Kamiński, *Patologia procesu prywatyzacji. Kapitalizm polityczny. Korupcja*, w: *Manowce polskiej prywatyzacji*, red. M. Jarosz, Warszawa 2001.

<sup>15</sup> A. Kubiak, *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, tekst powielony, Warszawa 2001.

<sup>16</sup> A. Kubiak, op. cit.

<sup>17</sup> *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS; por. także B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Wyd. XII, Warszawa 2010, s. 303 i nast.

<sup>18</sup> *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce. Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.

<sup>19</sup> *Spadek wiarygodności osób i instytucji związany z tzw. sprawą Rywina. Komunikat z badań*, kwiecień 2003, Warszawa, CBOS.

<sup>20</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

<sup>21</sup> H.Ch. Schaefer, *Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz*, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1997, t. 43, s. 107–111.

<sup>22</sup> M. Ziółkowski, *Pragmatyzacja świadomości społeczeństwa polskiego*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4.

<sup>23</sup> B. Klimczak, *Jak uzasadnić potrzebę etyki w działalności gospodarczej?*, w: *Etyka biznesu*, red. J. Dietl, W. Gasparski, Warszawa 1999.

<sup>24</sup> A. Polańska, *Kwestia bogacenia się w etyce chrześcijańskiej*, w: *Etyka biznesu w działaniu*, red. J. Dietl, W. Gasparski, Warszawa 2001, s. 103.

<sup>25</sup> M. Marody, *Kulturowe aspekty zmiany systemowej*, „Acta Collegium Invisible” 1997, z. 2, s. 32.

<sup>26</sup> A. Dylus, *Erozja standardów etycznych w biznesie*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 278.

<sup>27</sup> K. Włodarczyk-Śpiewak, *Aspekty etyczne funkcjonowania holdingów w Polsce w okresie transformacji gospodarki*, „Annale” 1999, t. 2, s. 280–281.

<sup>28</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

<sup>29</sup> *Spoleczna ocena demokracji i przemian w Polsce po roku 1989. Komunikat z badań*, listopad 2000, Warszawa, CBOS.

<sup>30</sup> *O społecznym postrzeganiu korupcji. Komunikat z badań*, maj 1997, Warszawa, CBOS.

<sup>31</sup> R. Dyoniziak, A. Słaboń, *Patologia życia gospodarczego. Aspekty socjologiczne*, Kraków 1997.

<sup>32</sup> R. Dyoniziak, A. Słaboń, op. cit., s. 26.

<sup>33</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

<sup>34</sup> P. Walther, *Korruption-Herausforderung für Politik und öffentliche Verwaltung*, „Der Kriminalist” 1996, nr 1, s. 13–15.

<sup>35</sup> J.L. Barrett, *Strategie und Technologie. Erfahrungen US – amerikanischer Strafverfolgungsbehörden bei Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1997, t. 43, s. 189–196.

<sup>36</sup> A. Kubiak, *Opinia publiczna i prokuratury o korupcji. Raport z badań*, Warszawa 2005.

<sup>37</sup> J. Klinkowski, *Nowotestamentalny obraz celników na tle systemu finansowego Judei i Imperium Rzymskiego*, „Perspectiva”, Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne 2007, Nr 2 (11).

# MECHANIZMY KORUPCJOGENNE – CZTERY GRZECHY GŁÓWNE WŁADZ PUBLICZNYCH

3

**Alina Hussein**  
Doradca Prezesa  
Najwyższej Izby Kontroli

## I. ROZPOZNANIE ZAGROŻENIA KORUPCJĄ PRZEZ NIK

Najwyższa Izba Kontroli, jako najwyższa instytucja kontrolna w państwie, obejmująca swoimi kontrolami praktycznie wszystkie instytucje publiczne, dysponuje bogatym rozpoznaniem zagrożeń korupcyjnych w Polsce.

Rozpoznanie to znajduje wyraz w wielu opracowaniach analitycznych, przede wszystkim w kilku kolejnych analizach zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK, mających charakter osobnych dokumentów lub stanowiących część corocznych sprawozdań z działalności NIK<sup>1</sup>.

Należy też podkreślić, że od 2000 r., a więc już od 11 lat Izba w ramach większości swych kontroli bada problematykę zagrożenia korupcją, posługując się w tym celu specjalnie opracowaną Metodą Antykorupcyjną, zawierającą wska-

zania, w jaki sposób ujawniać w kontrolowanej działalności te nieprawidłowości, które wskazują na ryzyko korupcyjne.

Najwyższa Izba Kontroli, niebędąca organem ścigania, lecz organem kontroli państwowej, nie skupia się na wykrywaniu zachowań korupcyjnych, lecz na wskazywaniu i eliminowaniu tych nieprawidłowości, które korupcji sprzyjają, czyli mechanizmów korupcjogennych, o których będzie mowa niżej.

Używając obrazowego, ale stosowanego niekiedy oficjalnie porównania – NIK w odniesieniu do dobra publicznego spełnia rolę „psa wartowniczego”, którego zadaniem jest odstraszenie złodzieja i ostrzeganie gospodarza. NIK nie jest natomiast „psem gończym”, który złodzieja ściga. Rolę „psa gończego” pełnią oczywiście organy ścigania.

Pełniąc rolę „psa wartowniczego”, NIK ostrzega gospodarza, czyli instytucje państwowe oraz

opinię publiczną i wskazuje nieprawidłowości, które mogą zwiększać ryzyko korupcji.

I jeszcze jedna uwaga porządkująca: w podejściu NIK korupcją są nie tylko przestępstwa łapownictwa, ale wszelkie przejawy wykorzystywania funkcji publicznych dla prywatnych korzyści, zarówno materialnych, jak i osobistych.

## II. GŁÓWNE OBSZARY RYZYKA KORUPCJI

Doświadczenia NIK wskazują, że są cztery główne obszary działalności instytucji publicznych, w których istnieje szczególnie ryzyko zachowań korupcyjnych.

### 1. Po pierwsze – wydawanie decyzji uznaniowych

Organy władzy publicznej dość często działają na zasadzie uznania, oceniają jakiś stan i od tej oceny uzależniona jest ich decyzja. W takich warunkach w grę wchodzi naturalne ryzyko korupcji, gdyż może istnieć pokusa, aby wynik uznania uzależnić od korzyści majątkowej lub osobistej.

### 2. Po drugie – kontrakty na styku sektora publicznego i prywatnego

Gdy dochodzi do transakcji, w których jedną stroną jest sektor publiczny, np. Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego, należy brać w rachubę ryzyko korupcji, polegającej na tym, że ktoś zechce uzyskać nienależną prywatną korzyść kosztem majątku publicznego.

Zagrożenie to dotyczy zwłaszcza prywatyzacji, gdzie istnieje niebezpieczeństwo sprzedaży majątku publicznego podmiotom prywatnym po zaniżonych cenach. Dotyczy ono również zamówień publicznych, gdzie istnieje naturalne ryzyko zawierania kontraktów, które kosztem sektora publicznego przysparzają nieuzasadnionych korzyści podmiotom sektora prywatnego.

### 3. Po trzecie – jest to obszar wykonywanych przez państwo funkcji policyjnych i kontrolnych

Wykonywanie funkcji związanych z kontrolowaniem, ściganiem, nakładaniem sankcji czy

kar, w naturalny sposób wiąże się z ryzykiem zachowań korupcyjnych. Istnieje bowiem motywacja do tego, aby za pomocą korupcji uzyskać przychylność funkcjonariuszy działających w imieniu państwa.

### 4. I po czwarte – obszar dystrybucji dóbr deficytowych

Ileokroć władza publiczna coś dzieli, np. zasiłki, dotacje, limitowane koncesje – tylekroć wchodzi w grę ryzyko, że ktoś będzie próbował zdobyć nienależne mu dobra lub też funkcjonariusz rozdzielający te dobra będzie uzależniał ich przydział od korzyści majątkowej bądź osobistej.

Identyfikacja tych obszarów ryzyka korupcyjnego ma dla NIK takie praktyczne znaczenie, że jeśli kontrola dotyczy działalności instytucji publicznych w którymkolwiek z tych wymienionych obszarów, wtedy Izba zawsze uwzględnia w kontroli problematykę zagrożenia korupcją i bada, czy w kontrolowanej działalności nie występują mechanizmy korupcyjne.

## III. MECHANIZMY KORUPCJOGENNE – CZYLI NIEPRAWIDŁOŚCI ZWIĘKSZAJĄCE ZAGROŻENIE

Mechanizmy korupcjogenne to w nomenklaturze NIK nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują bądź zwiększają ryzyko korupcji.

To zwiększenie ryzyka może się wiązać z tworzeniem „okazji” do zachowań korupcyjnych. Parafrazując znane przysłowie „okazja czyni złodzieja”, można też powiedzieć, że okazja czyni łapownika.

Z drugiej strony zwiększenie ryzyka korupcji może być związane z utrudnieniem ujawnienia, wykrycia zachowań korupcyjnych. Im mniejsze ryzyko ujawnienia, tym większe ryzyko dopuszczenia się zachowań korupcyjnych przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Z dotychczasowych analiz NIK, opartych na wynikach kontroli z kilkunastu lat (pierwsza analiza zagrożenia korupcją powstała w oparciu o wyniki kontroli prowadzonych od 1995 r.) wy-

nika, że zasadnicze znaczenie dla zwiększenia ryzyka korupcji mają następujące mechanizmy korupcjogenne.

**Dowolność postępowania** – czyli taka sytuacja, w której urzędnik władzy publicznej ma zbyt duży zakres swobody postępowania i ma możliwość załatwienia sprawy w sposób dowolny.

**Konflikt interesów** – czyli taka sytuacja, w której urzędnik sprawujący funkcję publiczną jest uwikłany w kolidujące z tą funkcją interesy prywatne.

**Brak wymaganej jawności postępowania** – czyli taka sytuacja, gdy władza ukrywa to, co powinno być jawne dla opinii publicznej.

**Brak lub słabość kontroli** – gdy działalność instytucji czy poszczególnych urzędników nie jest poddawana systematycznej i bieżącej kontroli.

Poniżej omówiony zostanie pokrótce każdy z tych mechanizmów:

## 1. Dowolność postępowania

O dowolności postępowania jako mechanizmie korupcjogennym mówimy wtedy, gdy urzędnik, najogólniej mówiąc, znajduje się w takiej sytuacji, że może on postępować według własnego „wizymisję”, a nie według jasnych reguł postępowania.

Dowolność należy odróżniać od „uznaniowości”, która jest prawnie uznaną formą działania administracji publicznej. Zagrożenie korupcją zaczyna się wtedy, gdy uznaniowość sięga zbyt daleko i przeradza się w dowolność.

Dowolności postępowania urzędników zazwyczaj sprzyjają niejasne, nieprecyzyjne przepisy prawa. Ustawodawca dość często stanowi, że określona instytucja czy urzędnik może podjąć jakąś decyzję, może udzielić ulgi podatkowej, może wydać jakieś pozwolenie, może przydzielić zasilek, może podjąć decyzje o przeznaczaniu gruntów rolnych na cele nierolnicze itp. Ten wyraz „może” bywa źródłem dowolności postępowania i przez to zwiększa ryzyko zachowań korupcyjnych.

Niejednokrotnie w ustawach znajdują się też przepisy zawierające sformułowania niejednoznaczne, które są potem różnie interpretowane przez urzędy, a także i przez sądy. Słynie z tego zwłaszcza prawo podatkowe, co do którego Naj-

wyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na przykłady niejednołitej interpretacji tych samych przepisów przez organy administracji skarbowej.

Dlatego Najwyższa Izba Kontroli nieustannie formułuje wobec ustawodawcy postulat, aby prawo w sposób jednoznaczny określało reguły i kryteria postępowania organów państwa oraz urzędników, a także aby wnioski i przepisy prawa nie stwarzały pola dla dowolnych interpretacji.

Inny rodzaj dowolności postępowania polega na tym, że prawo jest wprawdzie jasne i wyznacza jednoznaczne zasady postępowania, ale urzędnik te zasady łamie, na przykład dokonuje zamówienia z wolnej ręki, zamiast w drodze prawem wymaganego przetargu.

Takie postępowanie jest oczywiście korupcjogenne, ale może być też „korupcjoznamienne”, czyli może pośrednio wskazywać, że do korupcji doszło, że dowolne zachowanie urzędnika było następstwem przekupienia go.

Dowolność postępowania polegać też może na nierównym traktowaniu podmiotów czy osób, w postępowaniu danej instytucji czy konkretnego urzędnika. Może się to wyrażać na przykład w stawianiu niejednołitych wymagań, nieuzasadnionym preferowaniu jednych podmiotów i dyskryminowaniu drugich.

Tego rodzaju nierówne traktowanie podmiotów NIK ujawniała wielokrotnie, na przykład przy zamówieniach publicznych, przy postępowaniu władz budowlanych w zakresie reakcji na samowole budowlane, w dostępie do świadczeń medycznych, w postępowaniach podatkowych, zarówno urzędów skarbowych, jak i organów samorządu terytorialnego.

## 2. Konflikt interesów

Drugim znaczącym mechanizmem korupcjogennym, często spotykanym w działalności kontrolowanych przez NIK instytucji, jest konflikt interesów.

Polega on na tym, że urzędnik wykonujący zadania władzy publicznej, jednocześnie prowadzi inną działalność lub też jest powiązany z taką działalnością, która pozostaje w kolizji z pełnioną funkcją. W szczególności chodzi tu o takie kolizje, które podważają zaufanie do urzędnika, co do tego, że jest on bezstronny.

Może to być na przykład taka sytuacja (opisana w kilku kontrolach NIK), że urzędnicy administracji budowlanej jednocześnie prowadzili działalność gospodarczą w zakresie projektów budowlanych, ocenianych i zatwierdzanych przez urzędy, w których byli zatrudnieni.

Podobne zarzuty dotyczyły też urzędników administracji geodezyjnej, którzy jednocześnie zajmowali się działalnością gospodarczą w zakresie wykonywania usług geodezyjnych.

Inny przykład to rozpowszechniony niegdyś sponsoring prywatnych podmiotów w odniesieniu do instytucji państwowych, zwłaszcza policji, który to sponsoring w znikomym stopniu mógł wzmacniać Policję materialnie, ale osłabiał ją moralnie i stwarzał obawy uzależnienia Policji od jej sponsorów<sup>2</sup>. Po kontrolach NIK sponsoring Policji przez prywatne podmioty i organizacje został ograniczony.

Konfliktowi interesów zapobiega wiele przepisów prawa, między innymi przepisy o niepołączalności różnych funkcji i działalności (np. obowiązujący radnych zakaz łączenia mandatu radnego z działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem majątku samorządowego). Wiele pragmatyk służbowych zawiera też przepisy, które zakazują łączenia funkcji z działalnością, mogącą wywoływać wątpliwości co do bezstronności w rozstrzyganiu spraw. Niekiedy są to zakazy dość kategoryczne (np. w odniesieniu do sędziów, prokuratorów, czy kontrolerów NIK, gdzie praktycznie wyłączone jest jakiegokolwiek inne zatrudnienie danego funkcjonariusza).

Istotną rolę w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów spełniają też przepisy zabraniające urzędnikom udziału w rozstrzyganiu własnych spraw lub spraw osób najbliższych, a także przewidujące wyłączenie urzędnika od rozpatrywania spraw, w których z jakichś powodów bezstronność urzędnika może być kwestionowana.

Doświadczenie kontroli NIK wskazuje, że zjawisko konfliktu interesów w działalności administracji publicznej występuje dość często, przy czym najczęściej chodzi tu o zachowania nienaruszające wprost określonych zakazów łączenia funkcji i działalności, lecz głównie o „dorozumiane” sytuacje konfliktu, wprost nienaruszające go jakichkolwiek zakazów, ale

budzące obawy, że funkcja publiczna może być wykorzystywana dla osiągnięcia prywatnych korzyści.

Dotyczy to na przykład wielu placówek służby zdrowia, gdzie dochodzi do łączenia działalności w ramach publicznej służby zdrowia z wykonywaniem prywatnej praktyki lekarskiej z użyciem pomieszczeń i sprzętu placówek publicznych<sup>3</sup>.

Przejawem konfliktu interesów jest też nadużywanie funkcji politycznych do prywatnych korzyści. W jednej z kontroli NIK ujawniła na przykład, że przewodniczący Rady Miasta prowadził jednocześnie rozległą działalność gospodarczą w mieście, a w postępowaniach administracyjnych władz miasta w zakresie tej działalności jego firma traktowana była w sposób uprzywilejowany<sup>4</sup>.

### 3. Brak wymaganej jawności postępowania

Działalność władz publicznych z zasady powinna być jawna. Zasada jawności wprost wynika z art. 61 Konstytucji, a rozwijają ją przepisy wielu ustaw, w tym zwłaszcza ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>5</sup>. Tajność w działalności władz publicznych jest zastrzeżona do ściśle określonych sytuacji i spraw, np. ochrony tajemnicy państwowej czy ochrony danych osobowych.

Jeśli władza publiczna ukrywa przed opinią publiczną to, co powinno być jawne, można mieć uzasadnione podejrzenie, że służy to ukrywaniu zachowań korupcyjnych.

Jeśli na przykład nie istnieje jawna lista osób oczekujących na deficytowe świadczenia medyczne, można podejrzewać, że w udostępnianiu tych świadczeń może dochodzić do korupcji, polegającej na przyspieszaniu dostępu jednym pacjentom kosztem drugich.

Brak jawności postępowania dotyczyć może zarówno planów działania władz publicznych, jak też działalności już dokonanej.

Brak jawności planowanej działalności to na przykład nierozpowszechnianie i ograniczanie dostępności informacji o przetargach, ograniczanie kręgu podmiotów ubiegających się o uzyskanie kontraktu, co może służyć korupcyjnemu preferowaniu z góry już wybranych wykonawców.

Brak jawności dokonanej działalności może na przykład dotyczyć ukrywania treści umów o zamówienia publiczne już dokonane, ukrywania treści umów prywatyzacyjnych itp.

#### 4. Brak lub słabość kontroli

Urzędnik powinien mieć świadomość, że jego działalność może być w każdym czasie skontrolowana i że jeśli dopuści się on jakichś nieprawidłowości, w tym korupcji, to zostanie to w wyniku kontroli ujawnione.

I odwrotnie – jeśli kontrola nie istnieje lub jest powierzchowna lub słaba, może zrodzić się pokuśa zachowań korupcyjnych, wynikająca z rachuby, że nie zostanie to ujawnione i ujdzie bezkarnie.

Swoistym rodzajem „samokontroli wewnętrznej” jest respektowanie tzw. zasady wielu oczu. Chodzi tu o stosowanie takich praktyk, aby nie dochodziło do nadmiernej koncentracji kompetencji w ręku jednego urzędnika, żeby czynności urzędowe w miarę możliwości były rozdzielone między różnych urzędników i żeby działał mechanizm wzajemnego patrzenia sobie na ręce. O wiele trudniej jest bowiem skorumpować urzędnika, jeśli do podjęcia decyzji wymagany jest udział nie jednego, lecz większej liczby urzędników.

Kontrole NIK wskazują, że system kontroli w Polsce jest stosunkowo słaby. Nastąpiła wszakże pewna poprawa, związana ze stworzeniem obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych.

### IV. ZALECENIA ANTYKORUPCYJNE KOMISJI SEJMOWEJ

Na zakończenie warto przypomnieć istotny dokument – opinię nr 3 sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 7 maja 2008 r., w której to opinii Komisja na podstawie wyników kontroli i analiz przygotowanych przez NIK sformułowała swego rodzaju wytyczne w zakresie ustawodawstwa antykorupcyjnego. W zakresie mechanizmów korupcjogennych Komisja stwierdziła m.in.:

(...) w celu zmniejszenia ryzyka korupcji w działalności instytucji publicznych, Komii-

*sją do Spraw Kontroli Państwowej (w oparciu o wnioski NIK) uważa, że ustawodawstwo dotyczące określonych procedur podejmowania rozstrzygnięć w imieniu interesu publicznego powinno zawsze uwzględniać następujące zasady:*

#### 1. Jasność prawa oraz zasada wielu oczu.

*Jasność prawa wymaga, aby:*

- przy tworzeniu nowych aktów prawnych czy nowelizacji istniejących, zwracać szczególną uwagę na to, aby przepisy prawa, przewidujące wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych były na tyle precyzyjne, by uniemożliwić dowolną ich interpretację;
- dążyć do precyzyjnego określenia warunków, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o określoną decyzję uznaniową, jakie dokumenty ma przedstawić, w jakim czasie powinno nastąpić rozstrzygnięcie sprawy, jakie są przesłanki decyzji negatywnej bądź pozytywnej, jak ma być rozstrzygnięta sytuacja, w której podmioty konkurujące o uzyskanie rozstrzygnięcia niemożliwego do spełnienia przez wszystkich;
- rozważyć dokonanie przeglądu obowiązujących obecnie procedur podejmowania rozstrzygnięć uznaniowych i zaproponowanie ich nowelizacji wszędzie tam, gdzie kryteria podejmowania rozstrzygnięć nie są dość precyzyjne i stwarzają pole dla dowolności postępowania.

*Istotnym instrumentem zmierzającym do zapobieżenia dowolności postępowania jest tak zwana zasada wielu oczu, rozumiana w ten sposób, że osoba podejmująca decyzje dotyczące majątku publicznego nie działała sama, lecz jej kompetencje są dzielone z innymi osobami. Ważniejsze decyzje i rozstrzygnięcia powinny być odpowiednio konsultowane i opiniowane. Większe wydatki czy kontrakty powinny być przedmiotem systematycznego nadzoru ze strony organów nadrzędnych. Tam, gdzie to możliwe, powinna być zapewniona kolegialność podejmowanych rozstrzygnięć, oczywiście z równoczesnym zachowaniem takich mechanizmów, żeby nie rozmywała się odpowiedzialność osobista.*

## 2. Brak konfliktu interesów.

*W celu uwzględnienia tej zasady ustawodawca powinien zdecydować się na to, aby funkcjonariusze służb państwowych o charakterze policyjno-inspekcyjnym, takich jak nadzór budowlany, weterynaryjny, sanitarny, ochrony środowiska itp. objęci byli całkowitym zakazem wykonywania jakiegokolwiek dodatkowego zajęcia w obszarach związanych z ich działalnością służbową. Zakaz ten powinien być jednoznaczny i jednolity i powinien obejmować wszystkich funkcjonariuszy służb policyjnych, inspekcyjnych czy kontrolnych.*

## 3. Jawność i przejrzystość.

*Zasada ta wskazuje, że najważniejszym sposobem na przeciwdziałanie dowolnemu dysponowaniu majątkiem publicznym, powinna być szeroko rozumiana jawność postępowania. Przede wszystkim powinna być zachowana zasada szerokiego i równego dla wszystkich zainteresowanych dostępu do informacji o możliwości otrzymania określonych korzyści realizowanych w ramach wydatków publicznych. Dotyczy to nie tylko zamówień publicznych, ale także prywatyzacji, wszelkiego rodzaju dotacji, pożyczek, środków europejskich itp. Każda procedura, w ramach której dokonuje się dysponowanie środkami publicznymi, powinna być tak zorganizowana, żeby wszyscy potencjalnie zainteresowani mogli się z łatwością dowiedzieć, że taka procedura w ogóle ma miejsce.*

## 4. Kontrolowalność.

*Zasada ta oznacza, że procedury administracyjne muszą być tak zorganizowane, aby podejmowane rozstrzygnięcia były kontrolowane, przy czym nie chodzi jedynie o kontrolę instancyjną, czyli taką, gdyś ktoś się od decyzji odwoła, ale także systematyczną kontrolę w sytuacji, gdy nikt się nie odwołuje.*

Gdyby te dość proste zasady były przestrzegane zarówno w praktyce ustawodawczej, jak

w bieżącym funkcjonowaniu instytucji publicznych, ryzyko korupcji zostałyby w znacznym stopniu zredukowane. Niestety, z przestrzeganiem tych zasad nie jest najlepiej i podstawowe mechanizmy korupcjogenne – dowolność, konflikt interesów, brak jawności i brak kontroli – swoiste „grzechy główne” polskiej administracji publicznej, wciąż wywierają negatywny wpływ na jej działalność i powodują, że nawet jeśli ujawnionych przypadków korupcji jest niewiele, to zagrożenie korupcją wciąż jest wysokie. □

- <sup>1</sup> Pierwszy tom analizy „Zagrozenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK” przedłożono Sejmowi RP w 2000 r., a następnie przekazywano w latach 2001, 2003, 2004, 2005 i 2008. Nadto przekazano „Informację o stanie realizacji wniosków antykorupcyjnych NIK” w 2002 r., analizy dotyczące zagrożenia korupcją w systemie służby zdrowia w 2003 r. czy w postępowaniach o zamówienia publiczne w 2002 r. oraz oceny funkcjonowania ustawodawstwa antykorupcyjnego w administracji publicznej w 2004 i 2006 r. Ostatnio prezentowanym Sejmowi RP raportem było „Zagrozenie korupcją w świetle kontroli NIK – mechanizmy korupcjogenne i sposoby przeciwdziałania korupcji w 2008 r.” Coroczne sprawozdania z działalności NIK, zawierające od 1999 r. odrębny rozdział poświęcony działaniom antykorupcyjnym, znajdują się na portalu <http://www.nik.gov.pl>.
- <sup>2</sup> Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji ze źródeł innych niż budżet państwa, Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, nr ew. 1196032P.
- <sup>3</sup> Informacja o wynikach kontroli sprawowania przez uczelnie medyczne nadzoru nad samodzielnymi publicznymi szpitalami klinicznymi, Delegatura NIK w Katowicach, nr ew. P09136 (zob. ustalenia dotyczące Uniwersytetu Medycznego w Białymostku).
- <sup>4</sup> Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim, Delegatura NIK w Łodzi, nr ew. S09005.
- <sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz 1198, z późn. zm.).

# PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W SŁUŻBIE CELNEJ

**Jacek Kapica**  
Szef Służby Celnej

4

Służba Celna z uwagi na zakres wykonywanych zadań funkcjonuje w warunkach, które mogą przyczyniać się do powstawania zagrożeń i w konsekwencji tworzenia znacznej presji korupcyjnej, co może niekorzystnie wpływać na sposób realizacji jej ustawowych uprawnień. Należymy do tych środowisk, które w przypadku ukazania się informacji o korupcyjnych zachowaniach funkcjonariuszy, szczególnie narażone są na negatywną ocenę społeczną. Nawet incydentalne zdarzenia mogą tworzyć atmosferę nieufności i w konsekwencji prowadzić do utraty zaufania do całej grupy zawodowej. Wiadomo, że taka sytuacja będzie zagrazać konsolidacji naszej Służby i wpływać na poziom identyfikowania się z nią uczciwie pracujących funkcjonariuszy.

Przeciwdziałanie korupcji stanowi jeden z priorytetów Kierownictwa Służby Celnej, a obecnie podejmowane działania mają na celu nadanie większej dynamiki antykorupcyjnym przedsięwzięciom. Realizujemy działania profilaktyczne poprzez tworzenie właściwych procedur, kształtowanie kultury organizacyjnej oraz współpracę z innymi służbami. Działania te zmierzają do eliminowania przyczyn zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej.

Oczekiwania środowiska zewnętrznego i przemiany wewnętrzne miały bezpośredni wpływ na opracowanie *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+*, który stał się kompleksowym dokumentem mającym na celu zreformowanie i unowocześnienie obszarów działania Służby Celnej. Zaprojektowane w *Programie* rozwiązania dotyczące identyfikacji i diagnozy procesów oraz stanowisk zagrożonych ryzykiem wystąpienia korupcji, a także wdrożenie katalogu odpowiednich rekomendacji, zmierzają do stworzenia środowiska odpornego na korupcję. Działania te będą gwarancją naprawy i zabezpieczenia prawidłowej realizacji ustawowych zadań Służby Celnej, a także czynnikiem wspomagającym realizację projektowanych przemian modernizacyjnych. Realizacja *Programu* pozwala przyjąć rozwiązania, dzięki którym zapewniona zostanie dbałość o ograniczanie problemów, z jakimi mają do czynienia bezpośredni odbiorcy działań Służby Celnej, to jest importerzy, przedsiębiorcy, podróżni, a które w konsekwencji mogą być przyczyną składanych propozycji korupcyjnych. Temu celowi ma służyć opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy ze środowiskami gospodarczymi w zakresie wskazania zagrożeń korupcyjnych oraz cykliczne ankietowanie przedstawicieli





tych środowisk, a także podróźnych. Zgodnie z założeniami *Programu*, proponuje się wdrożenie jakościowo nowych metod i narzędzi, takich jak identyfikacja, mapowanie i monitorowanie korupcji, które umożliwią szybką i adekwatną reakcję na zagrożenia korupcyjne i zapewnią permanentne doskonalenie systemu zapobiegania korupcji.

Wdrożenie *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+* ma na celu ugruntowanie już istniejących oraz wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu korupcji, w tym m.in. usystematyzowanie działań zmierzających do identyfikacji i diagnozy zjawiska korupcji w Służbie Celnej i na tej podstawie zaprojektowanie oraz wdrożenie rozwiązań minimalizujących ryzyko zachowań korupcyjnych. Budowanie wizerunku służby wolnej od korupcji, której funkcjonariusze i pracownicy są świadomi zagrożeń i potrafią sobie z nimi radzić, podniesie również prestiż wykonywanego zawodu i będzie wzmacniać wolę eliminowania korupcji we własnych szeregach. Gwarancją skutecznego wdrażania *Programu* jest determinacja i konsekwentne realizowanie projektowanych działań w perspektywie długookresowej. Będzie to miało wpływ na zwiększenie chęci zespołowego działania i wzmocnienie identyfikacji funkcjonariuszy i pracowników ze Służbą Celną, a tym samym stworzy większą szansę na zrealizowanie zakładanych przedsięwzięć. *Program* w swojej formule, został zbudowany na modelu strategii i ma za zadanie nadać wspólny kierunek działaniom antykorupcyjnym realizowanym we wszystkich jednostkach organizacyjnych Służby Celnej. Będzie więc kaskadowo powielany, dostosowywany i uszczegóławiany zgodnie z lokalnymi warunkami w każdej jednostce, poprzez *Program działań antykorupcyjnych danej jednostki*, opracowany z uwzględnieniem lokalnych zagrożeń, realizowanych procesów, lokalnych relacji ze środowiskiem zewnętrznym i specyfiki środowiska wewnętrznego.

Metodyka wdrażania programu zakłada włączenie do realizacji poszczególnych działań jak największej liczby przedstawicieli wszystkich komórek organizacyjnych Służby Celnej. W ramach powołanych eksperckich

zespołów wykonawczych zostaną opracowane poszczególne działania, zaplanowane w *Programie*. Eliminowanie zagrożeń korupcyjnych odbywać się będzie w dwóch płaszczyznach: redukcji podatności na korupcję procesów i stanowisk pracy, oraz czynników mających wpływ na przyczynę składania propozycji korupcyjnej i ewentualną jej akceptację. W ramach płaszczyzny redukcji podatności na korupcję procesów i stanowisk pracy, do priorytetowych należy zaliczyć uodpornienie procesów realizowanych w Służbie Celnej na działania korupcyjne oraz zminimalizowanie możliwości występowania zachowań korupcyjnych na poszczególnych stanowiskach pracy. Z realizacją wymienionych założeń wiąże się potrzeba oceny ryzyka korupcyjnego w celu identyfikacji przyczyn – ustalenia skali zagrożenia korupcją. W celu uodpornienia zidentyfikowanych procesów w najwyższym stopniu zagrożonych korupcją, nakładane będą dodatkowe kontrole, procedury i wytyczne. W procesach tych, przykładowo analizowany będzie prawidłowy rozdział pomiędzy różne osoby zadań związanych z opracowaniem merytorycznym materiału, jego akceptacją i zatwierdzeniem, a także zapewnienie transparentności procesów decyzyjnych w zagrożonych ryzykiem korupcji obszarach. W ramach *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+* zaplanowano przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących przyczyn występowania korupcji w Służbie Celnej, w tym psychologicznych aspektów tego zjawiska. Wyniki tych badań będą stanowiły podstawę do dalszych prac koncepcyjnych.

Służba Celna, jak wiadomo, nie dysponuje kompetencjami organów ścigania w zakresie zwalczania zjawiska korupcji, co wpływa na ograniczenie skuteczności działania w tym zakresie. Może posługiwać się jedynie środkami administracyjnymi. Pomimo istniejących ograniczeń planowane jest stworzenie wyodrębnionej struktury komórek do spraw przeciwdziałania korupcji oraz zainicjowanie utworzenia komórki inspekcji wewnętrznej, zaś położony w opracowanym *Programie* silny nacisk na profilaktykę i organizacyjne środki eliminujące możliwość występowania zachowań korupcyjnych, dopełniany będzie analizą skuteczności

i stosowania dotychczasowych rozwiązań oraz inicjowaniem możliwych do wdrożenia w Służbie Celnej nowych rozwiązań prawnych z rozszerzeniem uprawnień włącznie. Warto podkreślić, że w bieżącym roku rozszerzono zakres zadań dla komórek kontroli wewnętrznej i przeciwdziałania korupcji w izbach celnych, obligując je do podejmowania przedsięwzięć polegających na opracowywaniu rozwiązań organizacyjnych zapobiegających występowaniu zjawisk niepożądanych w Służbie Celnej, w szczególności korupcji, współdziałaniu z właściwymi organami w zakresie ujawniania w Służbie Celnej przestępstw korupcyjnych, sporządzaniu okresowych analiz przyczyn i skali zagrożenia przestępczością na terenie podporządkowanym izbie celnej oraz wypracowywaniu kierunków przeciwdziałania przestępczości i inicjowaniu na tej podstawie działań organizacyjnych, podejmowaniu działań wyjaśniających w przypadku powzięcia informacji o możliwości wystąpienia zachowań korupcyjnych. Wymieniona konfiguracja zadań pozwoli na systematyczne poszerzanie zakresu działań skierowanych na zapobieganie korupcji i wprowadzanie skutecznych zabezpieczeń.

Nieodłącznym elementem budowy środowiska odpornego na korupcję w Służbie Celnej jest realizowany *Program* działań w zakresie etyki normatywnej i zawodowej w Służbie Celnej, którego celem jest kształtowanie pozytywnych postaw etycznych funkcjonariuszy i pracowników. Przykładamy dużą uwagę do doskonalenia systemu promowania antykorupcyjnych postaw etycznych w trakcie szkoleń realizowanych w ramach Zasadniczego Kursu Celnego, cyklicznych szkoleń doskonalących organizowanych przez izby celne, jak i Ministerstwo Finansów z udziałem przedstawicieli środowisk naukowych oraz ekspertów z instytucji wiodących w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji. Obejmujemy szczególnie opieką nowo przyjętym funkcjonariuszy celnych, którzy zapoznawani są z zasadami etyki zawodowej z uwzględnieniem Kodeksu etyki funkcjonariusza Służby Celnej. Funkcjonariusze pełniący służbę w komórkach kontrolnych izb i urzędów celnych systematycznie są szkoleni w zakresie psychologii kontroli, techniki negocjacji i treningu zachowania. W planowaniu nowych

przedsięwzięć korzystamy z dziesięcioletnich doświadczeń, które upłynęły od wprowadzenia zasad Kodeksu etyki funkcjonariusza Służby Celnej. Niedawna rocznica przyjęcia Kodeksu stała się okazją do ocen i wymiany doświadczeń w tym zakresie. Poziom przestrzegania zasad ujętych w Kodeksie jest wykazywany w „Rocznym Raporcie dotyczącym naruszania norm etycznych”, który stanowi podstawę analiz i ocen. Praktyka pokazuje, że zapobieganie korupcji, w dłuższej perspektywie, przynosi bardziej pożądane efekty niż późniejsze ściganie sprawców przestępstw korupcyjnych. Dodatkowo przeciwdziała również negatywnym skutkom społecznym oraz wymiernym stratom finansowym państwa.

Jednym z istotnych elementów ograniczania podatności na korupcję jest budowa motywacyjnego systemu wynagradzania funkcjonariuszy celnych. Staramy się, żeby uleganie presji korupcyjnej nie było powodowane koniecznością zaspokojenia podstawowych potrzeb i nie mogło stanowić motywu do usprawiedliwienia negatywnych zachowań. Osiągamy to poprzez system dodatków do wynagrodzeń, dla wykonujących kontrolę graniczną, pełniących służbę w komórkach zwalczania przestępczości, gdzie presja korupcyjna jest większa. Obejmuje to również wprowadzanie motywacyjnego systemu wyższych wynagrodzeń opartego na wyższym zwartościowaniu stanowisk, na których podejmowane są decyzje o zakresie kontroli przedsiębiorców i wydawaniu decyzji administracyjnych.

Podsumowując, należy podkreślić, że *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+* jest pierwszym, tak kompleksowym dokumentem na rzecz przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcyjnych w Służbie Celnej. Realizacja *Programu* charakteryzującego się całościowym podejściem do problemu korupcji, będzie miała zasadniczy wpływ na budowanie przez Służbę Celną pozycji służby skutecznie pobierającej dochody budżetowe, jednocześnie przyjaznej przedsiębiorczości, realizującej powierzone zadania z dbałością o interes publiczny, zapewniającej poczucie bezpieczeństwa oraz cieszącej się wysokim zaufaniem społeczeństwa, przedsiębiorców i organów państwa. ■

# OBSZARY I SPECYFIKA ZAGROŻEŃ KORUPCJĄ W SIŁACH ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**mjr Wojciech Kubica**  
Komenda Główna  
Żandarmerii Wojskowej

5

Od szeregu lat wskazuje się na szeroki zakres społeczny zjawiska korupcji. Wszystkie organy państwowe zobowiązane do ochrony porządku publicznego w ramach prowadzonych systemów statystycznych publikują dane wskazujące, że walka z korupcją prowadzi do ujawniania zarówno coraz większej liczby przestępstw korupcyjnych, jak również większej liczby osób uczestniczących w tym procederze. Mimo zmian w uregulowaniach karnych w dalszym ciągu brak jest uregulowań określających w sposób precyzyjny i jednoznaczny, czym jest korupcja. W zależności od tego czy przyjmiemy interpretację zawężającą, czy też rozszerzającą, katalog przestępstw może być różny. Dla potrzeb niniejszego artykułu przyjęto, że katalog ten zawiera niżej wymienione przestępstwa:

– art. 228 k.k. – sprzedajność osoby pełniącej funkcję publiczną,

- art. 229 k.k. – przekupstwo,
- art. 230 k.k. – płatna protekcja,
- art. 230a k.k. – przekupstwo pośrednika,
- art. 231 § 2 k.k. – przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej,
- art. 250a k.k. – nakłanianie do głosowania,
- art. 296 k.k. – nadużycie zaufania,
- art. 296a k.k. – przekupstwo menadżerskie,
- art. 296b k.k. – przekupstwo sportowe – uchylony przez art. 64 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857) z dniem 26 października 2010 r. – przyp. red.,
- art. 305 k.k. – udaremnienie lub utrudnienie przetargu publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Niestety zjawisko to nie omija również Sił Zbrojnych, co więcej także i tutaj odnotowujemy

jej wzrost. I tak w 2004 r. wszczęto lub przejęto do dalszego prowadzenia przez ŻW 39 spraw korupcyjnych, w 2005 – 53, w 2006 – 62, w 2007 – 81, w 2008 – 82, w 2009 – 83 i w 2010 – 69 (dane te nie obejmują postępowań prowadzonych przez prokuratury wojskowe).

Zaznaczyć należy, że w Siłach Zbrojnych występuje pewna specyfika w obszarze zagrożeń przestępczością korupcyjną. W wyniku przeprowadzonej analizy określono strefy największego zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk. Są to:

- finanse publiczne (w tym zamówienia bezprzetargowe),
- administracja wojskowa,
- wojskowa ochrona zdrowia,
- prace badawczo-rozwojowe,
- zagospodarowanie mienia zbędnego dla wojska,
- przekształcenia własnościowe,
- misje zagraniczne,
- sfera kadrowo-szkoleniowa,
- infrastruktura oraz sprzęt (mienie) wojskowy.

Stwierdzić także należy na przykładzie prowadzonych postępowań korupcyjnych, że w obszarach tych zachodzą pewne powtarzalne rodzaje zachowań, i tak:

- 1) korzyść majątkowa określona w art. 228 k.k. najczęściej wręczana była za:
  - ustawianie przetargu,
  - fałszowanie dokumentacji przetargowej,
  - obietnicę przychylnego rozpatrzenia określonej oferty przetargowej,
  - wydzierżawienie infrastruktury wojskowej po zaniżonych kosztach,
  - podpisanie umowy lub wyrażenie zgody na bezprawne wycięcie drzew z terenu wojskowego,
  - sporządzanie zawyżonych ilości w wykazach przedmiotów mundurowych i wystawianie na tej podstawie faktur VAT za pranie odzieży,
  - fikcyjne przeglądy konserwatorskie,
  - pozytywne kwalifikowanie na misje zagraniczne,
  - przyjmowanie faktur VAT z zawyżonymi cenami sprzętu AGD i RTV kupowanego dla jednostki w zamian za korzyści majątkowe – wysokie bonifikaty na wybrany sprzęt dla siebie i pracowników sklepu,

- wystawianie nieprawdziwych co do faktu choroby zwolnień lekarskich,
- wydanie dokumentacji medycznej potwierdzającej nieprawdę przez przewodniczącego terenowej wojskowej komisji lekarskiej,
- potwierdzenie w dokumentach nieprawdy co do faktu uczestnictwa w egzaminach sprawności fizycznej przez żołnierzy lub podwyższenie osiągniętych wyników z oceny niedostatecznej na pozytywną,
- udzielenie korzyści majątkowej żołnierzowi WKU w zamian za odroczenie służby wojskowej,
- przyjmowanie korzyści majątkowych przez osoby funkcyjne jednej z JW w zamian za możliwość organizowania imprez integracyjnych na terenie obiektów wojskowych,
- przyjmowanie przez Dyrektora Oddziału Terenowego Wojskowej Agencji Mieszaniowej od prezesa jednej ze spółek korzyści majątkowych w kwocie nie mniejszej niż 140 000 zł, uzależniając od korzyści wypłatę na rzecz tej spółki należności z tytułu dostaw energii cieplnej,

- 2) udzielenie lub obietnica udzielenia korzyści majątkowej określonej w art. 229 k.k. występowało w zamian za:
  - ustawianie przetargów,
  - odstąpienie od czynności służbowych funkcjonariuszy Policji i żołnierzy ŻW,
  - pozytywne rozpatrzenie wniosku przyjęcia do pracy,
  - wystawienie w kartach egzaminacyjnych ze sprawności fizycznej ocen dla osób, które nie brały udziału w egzaminach,
  - uzyskiwanie zwolnień lekarskich w celu uchylania się od obowiązków służbowych,
  - przeprowadzenie zabiegu poza kolejnością przez wybranego lekarza,
- 3) płatna protekcja określona w art. 230 k.k. polegała na:
  - korzystnym „załatwieniu” przetargu,
  - procesie decyzyjnym bezprzetargowego zakupu mienia,
  - „załatwieniu” leczenia specjalistycznego,
  - powoływanie się na wpływ w WKU i podjęcie pośrednictwa poborowemu w zwolnie-

niu z obowiązku odbycia służby wojskowej w zamian za obietnicę uzyskania korzyści majątkowej,

4) przekroczenie uprawnień w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej określone w art. 231 § 2 k.k. najczęściej polegało na:

- poświadczeniu nieprawdy w rozkazie dziennym o podróży służbowej,
- wypłaceniu należności za niewykonany w terminie remont sprzętu wojskowego,
- poleceniu wycięcia drzew na terenie wojskowym,
- zakwaterowaniu w pomieszczeniach służbowych osób nieuprawnionych,
- wykorzystywaniu sprzętu wojskowego do prac na rzecz znajomych,
- wykorzystywaniu infrastruktury wojskowej i części zamiennych do remontów pojazdów prywatnych,
- wykorzystywaniu podległych żołnierzy i pracowników wojska do prac remontowo-budowlanych prywatnych domów i posesji,
- wykorzystywaniu sprzętu służbowego w prywatnym gabinecie lekarskim,
- przekazywaniu sprzętu kwatermistrzowskiego do bezpłatnego użytkowania przez osobę nieuprawnioną,
- kierowaniu żołnierzy do prac w kasynie dzierżawionym przez osobę prywatną,
- organizowaniu fikcyjnych szkoleń i wydawanie świadectw kwalifikacyjnych,
- zatwierdzaniu należności za fikcyjne podróże służbowe i czerpanie korzyści z takich działań,
- zmuszaniu podwładnych do przekazywania produktów żywnościowych na cele pozasłużbowe,
- zawieraniu umów na korzystanie z pojazdów prywatnych na cele służbowe,
- bezzasadnym stosowaniu procedur aneksowania umów,
- zaniechaniu przez pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnym przeprowadzenia postępowania sprawdzającego wobec osoby podlegającej sprawdzeniu oraz poświadczanie nieprawdy poprzez wydanie jej poświadczenia bezpieczeństwa,
- zaniechaniu wyegzekwowania kar umownych od wykonawcy za niedochowanie terminu zakończenia inwestycji,

– wykorzystywaniu obiektów wojskowych poprzez udostępnienie budynków do użytku w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami, bądź też osobom nieuprawnionym,

5) udaremnienie lub utrudnienie przetargu publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej określone w art. 305 k.k. polegało na wejściu w porozumienie przedstawicieli kilku firm w toku organizowanego przez jednostkę wojskową przetargu publicznego na dostawę części zamiennych, w ten sposób, że przedstawiciele wskazanych firm uzgodnili treść składanych ofert, a następnie złożyli je do JW, przez co doprowadzili do wyboru reprezentowanego przez siebie przedsiębiorstwa i uzyskali zamówienie publiczne na kwotę ponad 97 000 zł brutto, czym działali na szkodę jednostki wojskowej.

Symptomatycznym jest, że dominującą grupą osobową są oficerowie starsi (25), którzy tworzyli swoisty parasol ochronny dla podwładnych i minimalizowali poczucie zagrożenia przed odpowiedzialnością karną, dlatego też m.in. przestępstwa korupcyjne stanowią najwyższy stopień trudności w ich wyjaśnianiu. Skuteczne działania wymagają koordynacji przedsięwzięć dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych, odpowiedniego czasu do ich realizacji oraz nakładu właściwych sił i środków. Niestety wiele z tych czynów ujawnianych jest z opóźnieniem, co ma istotny wpływ na skuteczność ścigania sprawców. Stwierdzić jednak należy, że z roku na rok skuteczność działań Żandarmerii Wojskowej wzrasta, co widoczne jest w wartości ujawnionych korzyści majątkowych, które w 2004 r. wynosiły 658 164,52 zł, w 2005 – 1 566 120,19 zł i 1000 USD, w 2006 – 4 735 991,32 zł i 250 USD, w 2007 – 1 850 203,18 zł, w 2008 – 1 013 268,18 zł, w 2009 – 958 015,63 zł, a w 2010 – 3 353 973,34 zł.

Przedstawione wielkości ujawnionych korzyści majątkowych wskazują na skalę problemu, zwłaszcza, że pamiętać musimy o „czarnej liczbie” nieujawnionych dotąd przestępstw. Żandarmeria Wojskowa jednak, we współdziałaniu z innymi organami ochrony porządku publicznego, zmierza do ograniczenia w jak największym stopniu zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych RP. □

# NIEPRAWIDŁOWOŚCI W SYSTEMIE REALIZACJI PROJEKTÓW WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

**Andrzej Kurkiewicz**  
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

## Wykrywanie, typologia, obszary ryzyka

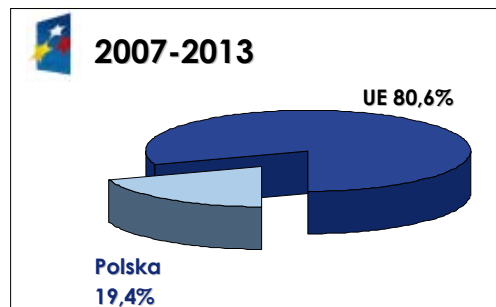
6

### WSTĘP

W perspektywie finansowej, przyjętej na lata 2007–2013, zarezerwowano dla Polski na realizację Polityki Spójności 67,3 mld EUR. Z tego względu nasz kraj ma szansę stać się największym, spośród 27 krajów unijnych, beneficjentem pomocy wspólnotowej (rys. 1).

Dodatkowo, Polska jest również beneficjentem miliardów euro pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów

**Rys. 1.** Wielkość środków z funduszy UE na lata 2007–2013. Polityka Spójności



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Funduszu Rybackiego. Sprawia to, że przed naszym krajem stoi zadanie zarówno wydania, jak i rozliczenia ogromnych środków finansowych o charakterze publicznym.

W powyższym kontekście zrozumiałe staje się znaczenie sprawnego i efektywnego systemu kontroli i wykrywania nieprawidłowości. W interesie Polski leży bowiem wydatkowanie środków unijnych w sposób prawidłowy, tj. zgodny z prawem oraz zasadami wspólnotowymi i krajowymi. Każde nieprawidłowo wydatkowane euro stanowi stratę dla polskiego podatnika. Środki finansowe, źle wydane z winy lub niedbalstwa państwa członkowskiego są bowiem zwracane Komisji Europejskiej z naszego krajowego budżetu<sup>1</sup>. Część z wykrywanych nieprawidłowości może być efektem naruszenia prawa krajowego w zakresie zagrożonym sankcją wynikającą z kodeksu karnego i kodeksu karnego skarbowego. Tego typu nieprawidłowości stanowią przedmiot działań właściwych służb i formacji państwowych, pełniących istotną rolę zarówno w procesie zapobiegania nieprawidłowościom, jak i wykrywania przestępstw przeciw państwu, mieniu, wiarygodności dokumentów, czy obrotowi gospodarczemu.

## INSTYTUCJE ZAANGAŻOWANE W WYKRYWANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 nieprawidłowością w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE jest „jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”<sup>2</sup>. Minister Rozwoju Regionalnego uzupełnił tę definicję, wskazując, że „nieprawidłowość ma miejsce również w przypadku naruszenia jakiegokolwiek przepisów prawa krajowego, w tym koniecznych do zapewnienia odpowiedniego stosowania prawa unijnego”<sup>3</sup>.

Podmiotem gospodarczym, o którym mowa powyżej, jest w rozumieniu wspólnotowym „każda osoba fizyczna, prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej”<sup>4</sup>. Definicja ta została doprecyzowana przez Ministra Rozwoju Regionalnego poprzez stwierdzenie, że w sytuacji, gdy Instytucja Certyfikująca (dalej jako IC), Instytucja Pośrednicząca w Certyfikacji (dalej jako IPOC), Instytucja Zarządzająca (dalej jako IZ), Instytucja Pośrednicząca pierwszego stopnia (dalej jako IP I) lub Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia (dalej jako IP II) wykorzystują środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, nie realizując uprawnień władzy publicznej, np. są stroną umowy o dofinansowanie jako odbiorca pomocy lub adresatem decyzji o dofinansowaniu, wówczas mogą być traktowane jako podmiot gospodarczy w rozumieniu prawa wspólnotowego<sup>5</sup>. Doprecyzowanie jest istotne, zwłaszcza w odniesieniu do IZ oraz IC/IPOC, gdyż instytucje te, wraz z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE (Instytucja Audytowa), ponoszą odpowiedzialność za realizację obowiązków państwa członkowskiego odnośnie informowania właściwych instytucji (w tym Komisji Europejskiej) o nieprawidłowościach<sup>6</sup>.

Wykrywanie nieprawidłowości ma miejsce najczęściej w wyniku przeprowadzanych czynności

kontrolnych. Z informacji przekazywanych przez IZ do Instytucji Audytowej wynika, że najskuteczniejszą metodą wykrywania nieprawidłowości jest kontrola projektów na miejscu ich realizacji. Inne metody, w wyniku których najczęściej wykrywane są nieprawidłowości, to kontrole administracyjne (prowadzone na przekazywanej przez beneficjenta dokumentacji) oraz kontrole skarbowe. Odpowiedzialność za prowadzenie kontroli projektów na miejscu oraz kontroli administracyjnych ponosi co do zasady Instytucja Zarządzająca<sup>7</sup>. W przypadku krajowych programów operacyjnych jej funkcję pełni Minister Rozwoju Regionalnego za pośrednictwem dyrektorów właściwych komórek organizacyjnych. W przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych funkcję IZ pełni Zarząd Województwa, przy czym obowiązki wypełniane są poprzez dyrektorów właściwych komórek Urzędu Marszałkowskiego. W imieniu IZ czynności kontrolne u beneficjenta prowadzą zazwyczaj instytucje, które podpisały umowę z beneficjentem, czyli IP I lub IP II. Prawo do podpisywania umów, a tym samym monitorowania i kontroli projektów instytucje te nabywają na podstawie zawartego pisemnie porozumienia<sup>8</sup>. Sposób realizacji zawartego porozumienia jest w każdym roku weryfikowany przez IZ lub IP I w trakcie kontroli systemowej, która co do zasady prowadzona jest w siedzibie instytucji, której IZ lub IP I delegowały swoje uprawnienia. W programach wspierających rozwój wsi oraz rybołówstwa funkcję Instytucji Zarządzającej pełni Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Umowy z beneficjentem podpisują jednak instytucje wdrażające poszczególne działania programowe, do których należą: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencja Rynku Rolnego, urzędy marszałkowskie oraz Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), które prowadzą tym samym kontrolę realizacji zobowiązań wynikających z umów z beneficjentami. Szczególną rolę w systemie wdrażania funduszy rolnych i funduszu rybackiego pełni ARiMR, gdyż jest ona akredytowaną agencją płatniczą, podlegającą w zakresie gospodarowania środkami publicznymi dodatkowo nadzorowi Ministra Finansów. Ze względu na specyfikę programów wsparcia rolnictwa i rybołówstwa, kwestie związane z kontrolą i nieprawidłowościami w ramach tych programów zostaną w dalszej części artykułu jedynie zasygnalizowane.

Kontrole skarbowe projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej prowadzi wspomniana wyżej Instytucja Audytowa. Ma to miejsce podczas audytu operacji (najczęściej rozumianych jako konkretne projekty), wybieranych na podstawie próby, mającej dać zapewnienie wiarygodności systemu zarządzania i kontroli. Audyt operacji uzupełniany jest audytami prowadzonymi w instytucjach systemu wdrażania Narodowej Strategii Spójności, a ich końcowym efektem jest sporządzana rokrocznie dla Komisji Europejskiej opinia w kwestii skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli, tj. odnośnie zapewnienia, że transakcje przedstawiane Komisji w deklaracjach wydatków są prawidłowe i zgodne z prawem. Audyty prowadzone są przez pracowników Ministerstwa Finansów oraz urzędów kontroli skarbowej.

Na gruncie prawodawstwa krajowego, w systemie kontroli wydatkowania środków unijnych, w kontekście wykrywania czynów noszących znamiona przestępstwa, uczestniczą instytucje o uprawnieniach dochodzeniowo-śledczych. Należy do nich zwłaszcza Policja i prokuratura, gdyż instytucje te zostały wyszczególnione przez ustawodawcę jako podmioty, które należy powiadomić w ramach wypełniania społecznego lub służbowego obowiązku o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu<sup>9</sup>. Dodatkowo, działania w zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej podejmują – w ramach swoich kompetencji ustawowych – Centralne Biuro Antykorupcyjne i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzne<sup>10</sup>.

Pojęciem, które pozwala na przeprowadzenie analogii pomiędzy działaniami kontrolnymi instytucji systemu wdrażania NSRO oraz czynnościami instytucji o uprawnieniach dochodzeniowo-śledczych jest pojęcie „wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego”. Zgodnie z definicją wspólnotową jest to „wstępna ocena pisemna wykonana przez właściwy podmiot administracyjny lub sądowy, stwierdzająca na podstawie konkretnych faktów istnienie nieprawidłowości, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego skorygowania lub wycofania wniosku dotyczącego istnienia nieprawidłowości, w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego”<sup>11</sup>.

W praktyce działań kontrolnych lub sprawdzających, ustaleniem takim może być w szczególności wynik kontroli lub inny dokument kończący

kontrolę lub audyt, decyzja o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie, decyzja o odmowie podpisania umowy o dofinansowanie, decyzja o odmowie refundacji wydatków, decyzja o odmowie rozliczenia wydatków w ramach wypłaconej zaliczki, decyzja o rozwiązaniu umowy o dofinansowanie, decyzja o zmniejszeniu dofinansowania, inny dokument sporządzony w procesie zarządzania i kontroli środków z UE stwierdzający wystąpienie nieprawidłowości, postanowienie o wszczęciu postępowania przez organy ścigania<sup>12</sup>.

Wstępne ustalenie administracyjne, oprócz tego, że może być efektem niezależnych działań instytucji kontrolujących, organów ścigania lub organów sądowych, stanowić też może punkt styczności pomiędzy działaniami poszczególnych instytucji. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku podejrzenia nadużycia, rozumianego jako „nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego”<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę konieczność posiadania uprawnień do prowadzenia czynności wyjaśniających oraz dochodzeniowo-śledczych odnośnie potwierdzenia prowadzenia działań zamierzonych, mając też na względzie obowiązek wynikający z art. 304 kodeksu postępowania karnego, instytucje systemu wdrażania NSRO składają zawiadomienie do właściwych służb państwowych odnośnie możliwości popełnienia przestępstwa.

Komplementarność działań instytucji o uprawnieniach dochodzeniowo-śledczych oraz instytucji kontrolnych systemu wdrażania NSRO uwidacznia się w toku dalszych czynności wyjaśniających. Pierwsze z wymienionych organów prowadzą sprawę w kontekście potwierdzenia lub wykluczenia możliwości popełnienia przestępstwa, zwłaszcza czynów zabronionych, sankcjonowanych ustawą kodeks karny lub ustawą kodeks karny skarbowy. Drugie z wymienionych instytucji przekazują informację o nieprawidłowościach do Komisji Europejskiej oraz dokonują korekt finansowych (odebranie dotacji, pomniejszenie dofinansowania, wpisanie na listę podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków na realizację programów finansowanych ze środków europejskich).

Należy nadmienić, że w proces audytu i kontroli środków unijnych w Polsce zaangażowane są również instytucje europejskie. Komisja Eu-



ropejska, a dokładniej poszczególne jej dyrekcje, prowadzą audyty (w tym audyty operacji), w celu uzyskania pewności, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują skutecznie<sup>14</sup>. Europejski Trybunał Obrachunkowy prowadzi kontrole w państwach członkowskich jako organ uprawniony do kontroli każdej osoby lub organizacji, dysponującej środkami unijnymi<sup>15</sup>. Natomiast Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) ma prawo prowadzić dochodzenia administracyjne (inspekcje, kontrole) w sposób niezależny od jakiegokolwiek rządu lub instytucji zarówno na terenie państw członkowskich odnośnie przekazanych im środków unijnych, jak i poza granicami Unii odnośnie środków przekazywanych krajom (podmiotom) spoza UE w ramach pomocy międzynarodowej<sup>16</sup>.

## SKALA I TYPOLOGIA NIEPRAWIDŁOŚCI A ZAGROŻENIE PRZESTĘPCZOŚCI PRZECIW INTERESOM FINANSOWYM UNII EUROPEJSKIEJ

Poniżej przedstawiono liczbę nieprawidłowości podlegających zgłoszeniu do Komisji Europejskiej, czyli takich:

- których wartość jest wyższa bądź równa 10 tysięcy EUR, przy jednoczesnym wystąpieniu podejrzenia nadużycia finansowego,
- co do których Komisja Europejska zażądała przekazywania informacji,
- których wartość jest wyższa bądź równa 10 tysięcy EUR i obciąża budżet wspólnotowy, z wyjątkiem przypadków wystąpienia nieprawidłowości na skutek upadłości beneficjenta, przypadków nieprawidłowości zgłoszonych instytucjom przez beneficjenta z własnej woli przed wykryciem ich przez właściwe podmioty, przypadków nieprawidłowości wykrytych przez właściwe instytucje przed dokonaniem płatności i przed umieszczeniem wniosku o płatność w deklaracji wydatków przekazanej Komisji Europejskiej<sup>17</sup>.

W celu wyeliminowania wątpliwości należy zaznaczyć, że w sytuacji, gdy nieprawidłowość została wykryta przez właściwe instytucje przed dokonaniem płatności i przed umieszczeniem wniosku o płatność w deklaracji wydatków, pod-

lega ona mimo to każdorazowo zgłoszeniu do KE, gdy występuje podejrzenie nadużycia (oszustwa) finansowego<sup>18</sup>.

Dane zawarte w tabeli 1 odnoszą się do nieprawidłowości zgłoszonych Komisji Europejskiej, które zostały stwierdzone w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, tzn. w projektach realizowanych z funduszy przeznaczonych dla Polski na lata 2004–2006.

**Tab. 1.** Nieprawidłowości zgłoszone do KE w projektach perspektywy finansowej 2004–2006

Rok	Ilość nieprawidłowości	Kwota nieprawidłowości (EUR)
2004	1	26 700
2005	107	2 380 588
2006	98	66 741 372
2007	270	24 600 844
2008	336	46 168 992
2009	442	bd.

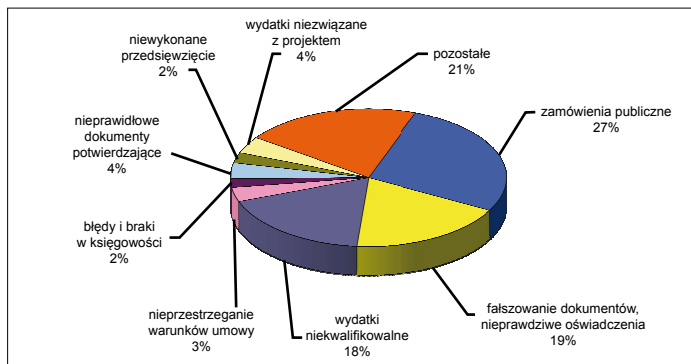
Źródło: Ministerstwo Finansów.

Przekazywanie dokumentacji dotyczącej zamknięcia pomocy dla perspektywy finansowej 2004–2006 przez Instytucje Zarządzające do Komisji Europejskiej dokonywało się do września 2010 r. Można zauważyć, że intensywność wysiłków kontrolnych oraz wykrywalność nieprawidłowości wzrastała z roku na rok w ciągu pięciu wskazanych lat. W roku 2006 ilość nieprawidłowości była mniejsza, ale odnosiła się do wyższych kwot. Był to czas, kiedy wysiłki audytowe zintensyfikowała na terenie Polski Komisja Europejska. Niewątpliwym wpływem na rosnącą z roku na rok liczbę wykrywanych nieprawidłowości miała zarówno rosnąca liczba realizowanych projektów (z których każdy musiał być skontrolowany na miejscu przynajmniej raz), jak i postępująca profesjonalizacja krajowych służb kontrolnych.

Różne były rodzaje wykrywanych nieprawidłowości. Ich przekrój ujęto na diagramie kołowym (rys. 2).

Większość nieprawidłowości od strony kwotowej została stwierdzona jako naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych (28 proc.). Fakt ten był ściśle powiązany z audytami Komisji Europejskiej w Polsce, wykonywanymi zwłaszcza przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO). Służby audytowe KE

Rys. 2. Typy nieprawidłowości zgłoszonych do KE w projektach perspektywy finansowej 2004–2006



Źródło: Ministerstwo Finansów.

oceniały prawidłowość wydatkowania środków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych na podstawie dyrektyw wspólnotowych, abstrahując od zgodności tych dyrektyw z polskim ustawodawstwem.

Znaczne kwoty nieprawidłowości generowane były na skutek fałszerstw i oszustw (18 proc.). Najczęściej nieprawidłowość ta była stwierdzana w programie rolnym, gdzie wraz z wprowadzeniem w latach 2004–2008 w pełni funkcjonalnego systemu identyfikacji działek rolnych (z ang. LPIS) stwierdzano zawyżanie arealów przez beneficjentów, zwłaszcza korzystających z dopłat bezpośrednich.

Wydatki niekwalifikowalne, stanowiące 18 proc. wartości nieprawidłowości były (i są do dziś) identyfikowane najczęściej w trakcie weryfikacji wniosków o płatność (kontrola dokumentacji).

W perspektywie finansowej 2007–2013 liczba wykrywanych nieprawidłowości, zgłaszanych do Komisji Europejskiej, jest – jak dotychczas – niższa niż w poprzednim okresie programowania (zob. tab. 2).

Tab. 2. Nieprawidłowości zgłoszone do KE w projektach perspektywy finansowej 2007–2013

Rok	Ilość nieprawidłowości	Kwota nieprawidłowości (EUR)
2007	0	0
2008	0	0
2009	31	3 783 048
I–IV 2010	67	8 458 594

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W latach 2007–2008 instytucje systemu wdrażania NSRO przechodziły audyt zgodności, w ramach którego Instytucja Audytowa potwierdziła Komisji Europejskiej, że instytucje spełniają wszystkie wymogi konieczne do prawidłowego wydatkowania środków unijnych. Lata te były też czasem kontraktowania środków w ramach ogłaszanych konkursów, podejmowanych decyzji o dofinansowaniu projektów systemowych oraz sporzą-

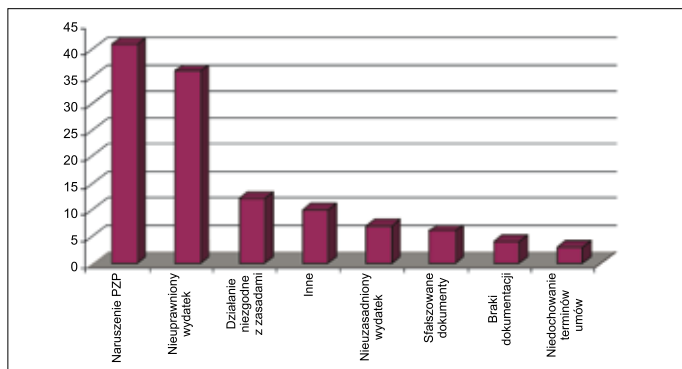
dzenia list indywidualnych projektów kluczowych. W roku 2009 rozpoczęły się już na większą skalę kontrole i audyty, a wraz z nimi ustalenia nieprawidłowości o wartości powyżej 10 tysięcy EUR oraz nieprawidłowości mogących stanowić nadużycie finansowe.

Rodzaje zgłaszanych najczęściej do KE nieprawidłowości były analogiczne do poprzedniego okresu programowania, z wyjątkiem kategorii fałszerstw i oszustw (zob. rys. 3).

Zmniejszenie skali wykrywanych fałszerstw może wiązać się z wyłączeniem interwencji funduszy rolnych z Polityki Spójności (a tym samym ze sprawozdawczości Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i spod nadzoru Ministra Rozwoju Regionalnego). Nieprawidłowości o największej wartości, wynikające z naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych, wynikają zarówno z bardzo skomplikowanych przepisów w tej materii<sup>19</sup>, z występujących w tym obszarze niejasności pozwalających na dokonywanie interpretacji przepisów przez audytorów Komisji (np. odnośnie zasad antydyskryminacyjnych), jak i z nieuczciwości beneficjentów w sytuacji, gdy mają wpływ na wydatkowanie ogromnych sum pieniężnych (w tym pokus o charakterze korupcyjnym).

Na podstawie raportów przekazywanych Komisji Europejskiej, dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych w perspektywie finansowej 2004–2006, Instytucje Zarządzające wskazały, że odnośnie do 213 nieprawidłowości (26 proc.) prowadzone były postępowania przez organy ścigania. Z tej liczby 29 przy-

**Rys. 3.** Typy nieprawidłowości zgłoszonych do KE w projektach perspektywy finansowej 2007–2013



Źródło: Ministerstwo Finansów. Suma typów nieprawidłowości przekracza 100 proc. zgłoszonych nieprawidłowości, gdyż w raportach o nieprawidłowościach istnieje możliwość wybrania więcej niż jednej pozycji.

padków zakończyło się wyrokiem skazującym, a 81 spraw jest w toku. Pozostałe postępowania umorzono. Większość postępowań dotyczyła beneficjentów programu rolnego oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

W odniesieniu do ujętych w powyższych zestawieniach nieprawidłowości zgłoszonych Komisji Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, postępowania organów ścigania dotyczyły również 26 proc. przypadków, co przekładało się na 25 prowadzonych spraw. Spośród tej liczby, 6 postępowań prowadzonych jest w odniesieniu do beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Skala przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, stwierdzonych w Polsce, jak i prowadzonych postępowań jest jednak większa, niż zostało to opisane powyżej (zob. rys. 4).

Jak wynika z powyższego wykresu, w samych postępowaniach, zakończonych w 2010 r. stwierdzono 560 przestępstw. Zgodnie z informacją, przekazaną przez prelegenta na konferencji, wskazanej jako źródło, z któ-

rego zaczerpnięto powyższy wykres, w roku 2010 ustalono 249 podejrzanych, zmniejszając sumę strat spowodowanych przestępstwem w kwocie 1 122 207 PLN o blisko 47 proc. (wartość odzysku wyniosła 27 301 PLN).

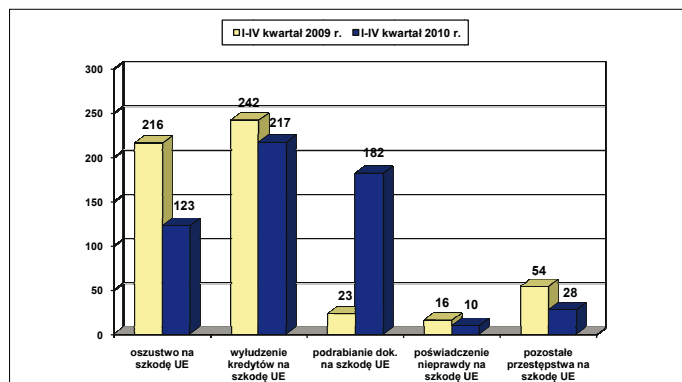
Różnica w ilości postępowań, wynikających z raportów przekazywanych Komisji Europejskiej oraz z danych gromadzonych przez Policję wynika z uwzględnienia w danych policyjnych zarówno postępowań w rolnych obszarach interwencji funduszy unijnych oraz z uwzględnienia innych

przestępstw, w tym związanych ze wspólnotową polityką celną<sup>20</sup>.

## POTENCJALNE OBSZARY RYZYKA DLA INTERESÓW FINANSOWYCH UE

Dokonując próby określenia potencjalnych obszarów ryzyka, w których można spodziewać się wystąpienia nieprawidłowości o charakterze finansowym i/lub czynów sankcjonowanych

**Rys. 4.** Przestępstwa stwierdzone na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej



Źródło: K. Kot, Rola i zadania Policji w ochronie interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej, wykład z ramienia Biura Kryminalnego KGP, Konferencja „Wymiana doświadczeń pomiędzy pracownikami IC, IPOC i IZ z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację NSRO, Warszawa, 4 marca 2011 r.

na podstawie kodeksów karnych przeciw interesom finansowym Unii Europejskiej, należy przeanalizować punkty krytyczne w politykach wspólnotowych. Dodatkowo, w ramach Polityki Spójności, należy dokonać analizy systemu wdrażania NSRO oraz procesów związanych z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że na wystąpienie nieprawidłowości finansowych narażone są działania Unii Europejskiej podejmowane w ramach ochrony wspólnej polityki handlowej, zachowania reguł konkurencyjności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności<sup>21</sup>. Wynika to z faktu, iż w realizację tych polityk zaangażowane są relatywnie duże środki. Ochronę unijnej polityki handlowej w Polsce zapewniają głównie krajowe służby celne, których zadaniem jest egzekwowanie należności za towary wprowadzane do obrotu w państwie członkowskim, zgodnie ze wspólną taryfą celną<sup>22</sup>. W obszarze tym mogą pojawiać się nieprawidłowości wynikające z prób korumpowania funkcjonariuszy państwowych. Najczęściej ujawnianą korupcyjną patologią jest „niedopełnienie obowiązku kontroli, czego efektem jest zanizanie należności celnych, fałszowanie dokumentów przewozowych, wystawianie dokumentów poświadczających nieprawdę oraz umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy”<sup>23</sup>.

Nad zachowaniem reguł konkurencyjności czuwa specjalnie powołana do tego dyrekcja Komisji Europejskiej. W Polsce właściwe funkcjonowanie konkurencji zapewnia Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który metodą postępowań antymonopolowych oraz kontroli koncentracji przedsiębiorców przeciwstawia się nadużywaniu przez przedsiębiorców pozycji dominującej na rynku, zwalcza zawieranie porozumień antykonkurencyjnych oraz wykrywa praktyki przedsiębiorstw, mogące mieć negatywny wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Zasadniczo jednak ryzyko wystąpienia nieprawidłowości będących w kręgu zainteresowań instytucji systemu wdrażania NSRO oraz krajowych służb o uprawnieniach śledczych można umiejscowić w obszarze wydatkowania funduszy unijnych. Analiza tego obszaru zostanie zawężona do procesów wydatkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, gdyż pro-

cesy związane z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy rolnych i z funduszu rybackiego mają analogiczny charakter. Wyjątek mogą stanowić dopłaty bezpośrednie i jednolite płatności obszarowe, naliczane i wypłacane w systemie pozaprojektowym, ale obszary ryzyka w tej dziedzinie zostały dość szybko wychwycone przez audytorów Komisji Europejskiej – wiązały się one z niedociągnięciami w technicznej możliwości pomiaru arealu do naliczania dopłaty, czy z oszustwami odnośnie sadzonek na danym terenie (przykład nasadzeń sztucznych drzewek oliwnych w Grecji i pobieranie za to dopłat).

Analiza obszarów ryzyka w wydatkowaniu funduszy unijnych zostanie przeprowadzona wg schematu cyklu życia projektu, który obejmuje zasadniczo: etap składania i rozpatrywania wniosku o dofinansowanie projektu, etap podpisywania umów o dofinansowanie, dłuższy lub krótszy etap realizacji projektu (w tym rozliczanie wniosków o płatność), etap zamykania projektu i okres zachowania jego trwałości.

Obszary ryzyka, występujące na etapie składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, można wiązać z funkcjonującym w danym programie operacyjnym systemem procedur weryfikacji tych wniosków. W obszarze tym mieści się m.in. możliwość wielokrotnego składania wniosku o tym samym zakresie rzeczowym w kilku programach operacyjnych. Zapobiegając tego typu sytuacjom, Instytucje Zarządzające, skupione w Komitecie Koordynacyjnym NSRO przyjęły mechanizm linii demarkacyjnej, gdzie określono szczegółowe kryteria, kiedy np. dany wniosek może być złożony w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, kiedy w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, a kiedy w programie finansowanym z Funduszu Rybackiego. W ten sposób egzekwuje się realizację zasady jednofunduszowości<sup>24</sup>, a dodatkowo w przypadku projektów o tych samych zakresach rzeczowych na różne kwoty współfinansowania – zasadę pomocniczości. Obszar ryzyka, gdzie istnieje możliwość kilkukrotnego uzyskania dofinansowania projektu na podstawie tego samego wniosku, wynika m.in. ze złożoności systemów wydatkowania środków oraz z trudnych do przewidzenia sytuacji, które są jednak uwzględniane i doprecyzowywane w linii demarkacyjnej.

Po ocenie formalnej, w trakcie której beneficjent może w większości programów dokonywać uzupełnienia dokumentacji, projekt podlega ocenie merytorycznej. Dokonują jej zazwyczaj eksperci, wybrani przez instytucję odpowiedzialną za ocenę wniosku, z przygotowanej wcześniej listy ekspertów. Obszar ryzyka w tym kontekście stanowi pewna uznaniowość instytucji oceniającej wnioski odnośnie wyboru konkretnego eksperta i ustalenia jego wynagrodzenia za pracę<sup>25</sup>. Warunkiem koniecznym do prowadzenia oceny wniosku jest spełnianie przez eksperta wymogów o charakterze formalno-prawnym<sup>26</sup>, posiadanie odpowiedniej wiedzy oraz bezstronność. Tą ostatnią zapewnia się poprzez złożenie deklaracji o bezstronności przed przystąpieniem do oceny wniosku<sup>27</sup>. Prawdziwość takiej deklaracji jest jednak trudna do zweryfikowania. Stanowi jedynie podstawę do nałożenia sankcji w przypadku ujawnienia informacji wskazujących na jej fałszywość.

Należy wspomnieć, że w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, w procesie przyznawania dofinansowania, funkcjonuje mechanizm oceny strategicznej. Polega ona na przyznawaniu dodatkowych punktów w trakcie oceny wniosku o dofinansowanie przez Zarząd Województwa lub grupę strategiczną, składającą się z urzędników samorządowych. Jakkolwiek jest to dobre narzędzie, zapewniające promowanie projektów ważnych z punktu widzenia strategii rozwoju regionu, jednak może ono stanowić również obszar ryzyka. Wiąże się to z możliwością wprowadzania znacznych zmian na listach rankingowych projektów zatwierdzonych do dofinansowania, co zwykle rodzi podejrzenia o wywieraniu nacisków na przyznających dodatkowe punkty w ramach tego procesu.

Występowanie obszaru ryzyka przy podpisywaniu umów o dofinansowanie, może wynikać z niedoboru środków finansowych w instytucji tuż przed zawieraniem umów, przy jednoczesnym obowiązku wypłaty zaliczek w stosownym terminie od dnia ich podpisania. W tym wypadku punktem krytycznym może okazać się kolejność podpisywanych umów. Przed uznaniowością w tym zakresie uchronić mogą transparentne zasady dotyczące procedur podpisywania umów rekomendowanych do zawarcia.

Etap realizacji projektu może trwać nawet kilka lat. Jest to czas, w którym beneficjent może wylaniać wykonawcę do realizacji prac przewidzianych w projekcie, w którym finansuje się wydatki wynikające z umowy o dofinansowanie, kiedy prowadzone są kontrole bądź audyty przez uprawnione instytucje. Jak wynika z prowadzonych kontroli instytucjonalnych i przytoczonych wyżej danych, większość nieprawidłowości jest generowana poprzez naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych. Kwestia ta jest jednak coraz lepiej rozpoznawana i poddawana szczególnemu nadzorowi. Istnieją jednak obszary ryzyka, które są równie istotne, a jednocześnie trudne do objęcia ich szczegółową weryfikacją. Obszarem takim jest fałszowanie faktur lub dokumentów o równoważnej wartości dowodowej. Trudność w prowadzeniu szczegółowych weryfikacji związana jest z faktem, iż nieprawidłowości takie mogą być wykryte tylko podczas weryfikacji oryginału dokumentu. Może to mieć miejsce podczas kontroli projektu na miejscu/w siedzibie beneficjenta lub przy weryfikacji wniosku o płatność, jeżeli beneficjent jest zobowiązany do przedstawienia faktur dokumentujących wydatki. W obecnej perspektywie finansowej Komisja Europejska dopuściła jednak możliwość prowadzenia kontroli projektów na miejscu na próbie, podobnie jak na próbie może być prowadzona weryfikacja dokumentów (w tym dokumentów załączanych do wniosków o płatność). Pomimo, że u podstaw doboru próby projektów do kontroli oraz doboru dokumentacji do weryfikacji zawsze musi stać analiza ryzyka, jednak nie można wykluczyć, że obszar ten może stanowić pole do nadużyć. Szczególną uwagę należałoby w tym kontekście zwrócić na Program Operacyjny Kapitał Ludzki, gdzie z zasady przy weryfikacji wniosków o płatność beneficjent załącza zestawienie tabelaryczne, w którym wyszczególnione są numery faktur, a dokumenty oryginalne stanowią przedmiot kontroli na miejscu w sytuacji ujęcia beneficjenta w próbie do kontroli<sup>28</sup> (próba do kontroli w ramach każdego z działań POKL wynosi minimum 30 proc. liczby projektów realizowanych w ramach każdego działania).

W obszarze ryzyka, związanym z realizacją projektu, znajduje się również możliwość podwójnego finansowania wydatków przez be-

neficjenta. Na dwie sytuacje należałoby w tym kontekście zwrócić uwagę. Pierwsza dotyczy przypadków, gdy beneficjent zrefunduje (lub rozliczy) koszty podatku VAT ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, a następnie odzyska ten podatek ze środków budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.)<sup>29</sup>. Przypadki takie zdarzać się mogą ze względu na słabe obeznanie beneficjentów w prawie podatkowym, ale stanowić też mogą świadome działania, noszące znamiona przestępstwa skarbowego przeciwko obowiązkowi podatkowemu<sup>30</sup>. Nieprawidłowości takie są zazwyczaj wykrywane podczas kontroli prowadzonych przez Instytucję Audytową (właściwie Urzędy Kontroli Skarbowej), gdzie stwierdza się np. zmianę statusu beneficjenta<sup>31</sup>, jednak należy mieć na względzie, że kontrole te prowadzone są tylko na próbie operacji.

Drugi obszar ryzyka odnośnie podwójnego finansowania wydatków dotyczy sytuacji, gdy beneficjent zakupi środek trwały z udziałem środków dotacji krajowej, a następnie dokona refundacji (lub rozliczenia) kosztów amortyzacji tego środka trwałego w ramach funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności<sup>32</sup>. Analogicznie, w obszarze ryzyka znajduje się zakup ze środków unijnych dobra trwałego używanego, zakupionego wcześniej przy współfinansowaniu z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Mając na względzie ryzyko popełnienia tego typu nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, instytucje systemu wdrażania wymagają od beneficjenta oświadczenia w zakresie pochodzenia nabywanego lub nabytego używanego środka trwałego. Prawdziwość takiego oświadczenia jest jednak bardzo trudna do zweryfikowania.

Na etapie zamykania projektu obszarem ryzyka, w którym może dochodzić do nieprawidłowości, może być kwestia osiągnięcia założonych wskaźników, zarówno wskaźników produktu, rezultatu, jak i wskaźników oddziaływania. W perspektywie finansowej 2007–2013 ten obszar ryzyka nie wiąże się z automatycznymi konsekwencjami finansowymi<sup>33</sup>. Temat zostaje jednak zasygnalizowany, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że w perspektywie finansowej 2014–2020 takie konsekwencje będą implementowane (w ramach „goal-oriented approach”).

W terminie pięciu lat od zakończenia operacji (rozumianej najczęściej jako projekt) lub trzech lat od zakończenia operacji w państwach członkowskich, które skorzystały z możliwości skrócenia tego terminu w celu utrzymania inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw, operacja ta nie może zostać poddana zasadniczym modyfikacjom<sup>34</sup>. Naruszenie zasady trwałości projektu wiąże się z konsekwencjami finansowymi, tj. koniecznością zwrotu dofinansowania ze środków unijnych. Realizując tę zasadę, państwa członkowskie są zobowiązane do prowadzenia kontroli projektów zakończonych. Obszar ryzyka w tej materii może się pojawić ze względu na obciążenia administracyjne służb kontrolujących, które skupiają się zasadniczo na projektach realizowanych. Można spodziewać się, że mniejszy nacisk kładziony będzie na weryfikację projektów zakończonych, zwłaszcza projektów kontrolowanych wcześniej w trakcie realizacji na miejscu, wobec których nie podnoszono istotnych zastrzeżeń.

Po zakończeniu analiz w zakresie obszarów narażonych na nieprawidłowości w cyklu życia projektu, należy również poddać pod rozwagę procesy instytucjonalne realizowane równolegle z planowaniem, wydatkowaniem i rozliczaniem projektów. Zasadniczym takim procesem jest ewaluacja, realizowana zarówno na poziomie projektu, działania, priorytetu, programu operacyjnego, jak i całej polityki wspólnotowej. Ewaluacja może być prowadzona przez instytucję systemu wdrażania NSRO (jak praktykuje to np. PARP), ale może też być prowadzona przez podmioty zewnętrzne. Obszar ryzyka wystąpienia nieprawidłowości może pojawić się w odniesieniu do ewaluacji zleczanych do wykonania podmiotom zewnętrznym, wyłanianym w procedurze przetargowej. Można przyjąć założenie, że instytucja, zlecając wykonanie ewaluacji na zewnątrz, daje sygnał odnośnie braku rezerw czasowych bądź kadrowych do przeprowadzenia jej samodzielnie. Zmuszona jest jednak przygotować Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia, w których jasno zdefiniuje kryteria odbioru pracy. Błąd w definicji wspomnianych kryteriów może skutkować otrzymaniem produktu, który pomimo, że nie będzie spełniał oczekiwań instytucji, to jednak zostanie opłacony z pieniędzy publicznych.

Aktualnym w każdym czasie obszarem ryzyka, w którym może wystąpić naruszenie zasad wdrażania projektów współfinansowanych ze źródeł unijnych jest możliwość wystąpienia konfliktu interesów u pracowników instytucji systemu wdrażania NSRO, w sytuacji gdy wydają interpretację przepisów lub podejmują decyzje w sprawie beneficjenta, wobec którego mogą nie zachowywać zasady bezstronności ze względu na wykonywaną wcześniej pracę na ich rzecz (np. sporządzanie wniosków o dofinansowanie, pomoc w realizacji projektu jako zleceniobiorca, pomoc w rozliczaniu projektu).

Równolegle do opisanych wyżej obszarów ryzyka, w których mogą pojawiać się nieprawidłowości, można definiować obszary potencjalnych naruszeń kodeksu karnego, będących przedmiotem postępowań organów o uprawnieniach dochodzeniowo-śledczych. Nieprawidłowości mogą bowiem być wynikiem pomyłek, niezajomości przepisów prawa i zasad rozliczania środków publicznych, ale mogą też stanowić czyn zabroniony, będący przestępstwem przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przestępstwem przeciwko wiarygodności dokumentów, przestępstwem przeciwko mieniu, przestępstwem przeciwko obrotowi gospodarczemu bądź przestępstwem skarbowym. Ustalenie stanu faktycznego w tym zakresie wymaga jednak stosownych uprawnień. Z tego względu należy zaznaczyć, że działania służb kontrolnych instytucji systemu wdrażania NSRO oraz działania instytucji o uprawnieniach dochodzeniowo-śledczych mają charakter wzajemnie się uzupełniający. Współpraca w kwestii zwalczania nadużyć finansowych oraz przestępstw powinna być pogłębiania, gdyż tylko w ten sposób można zbudować wizerunek Polski jako państwa członkowskiego mającego sprawny system zarządzania, kontroli, korygowania nieprawidłowości i eliminowania zachowań patologicznych. □

*duszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (dalej jako rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006), art. 70 ust. 2.*

- <sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 2 pkt 7.
- <sup>3</sup> *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 (dalej jako: Wytyczne horyzontalne MRR w zakresie nieprawidłowości), rozdz. 3 pkt 2 lit. d.*
- <sup>4</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej jako Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006), art. 27 lit. a.*
- <sup>5</sup> Wytyczne horyzontalne MRR w zakresie nieprawidłowości, rozdz. 3 pkt 2 lit. f.
- <sup>6</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006, art. 27–36.
- <sup>7</sup> W kontrolach administracyjnych bierze również udział Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, prowadząc m.in. kontrole uprzednie obligatoryjne środków UE, o wartości zamówienia publicznego równej lub przekraczającej 10 mln EUR dla dostaw i usług oraz 20 mln EUR dla robót budowlanych – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), art. 169 ust. 2. W kontrole administracyjne zaangażowane są również IC/IPOC w zakresie w jakim jest to konieczne do poświadczenia Komisji Europejskiej, że deklaracja wydatków wynika z wiarygodnych systemów księgowych i jest oparta na weryfikowalnej dokumentacji uzupełniającej, a wydatki są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi – por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 61.
- <sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), art. 27 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 27 ust. 4–5.
- <sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), art. 304.
- <sup>10</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.), art. 2 ust. 1 oraz ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, j.t., z późn. zm.), art. 5 pkt 2 lit. b–d.
- <sup>11</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006, art. 27 lit. b.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Fun-*

- 6**
- <sup>12</sup> Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, *Procedura informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013* (dalej jako PION), Warszawa, sierpień 2010, rozdz. 2, cz. 2.
- <sup>13</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006, art. 27 lit. c. „Nadużycie finansowe” – w rozumieniu ujętym w *Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich* (Dz. U. UE C316 z 27.11.1995, str. 49–57), art. 1 lit. a.
- <sup>14</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 72 ust. 1–2.
- <sup>15</sup> *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 287 ust. 3.
- <sup>16</sup> Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. *dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)*, art. 1–2.
- <sup>17</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006, art. 28 ust. 1–2 i art. 36 ust. 1. Zob. też PION, rozdz. 2, cz. 6.
- <sup>18</sup> Por. PION, rozdz. 2, cz. 7.
- <sup>19</sup> Wystarczy wspomnieć katalog naruszeń prawa zamówień publicznych, zagrożonych sankcją finansową, wyszczególniony w dokumencie *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE* (tzw. taryfikator), wprowadzony do stosowania pismem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2010 r. (znak: DKF-IV-8121-28-GB/10).
- <sup>20</sup> Zob. OLAF, *Przemycany czosnek przechwycony w Polsce*, [www.ec.europa.eu/anti\\_fraud/press\\_room/pr/2011/01\\_pl.html](http://www.ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2011/01_pl.html), oraz OLAF, *Likwidacja ogromnej nielegalnej fabryki papierosów w Polsce*, [www.ec.europa.eu/anti\\_fraud/press\\_room/pr/2011/03\\_pl.html](http://www.ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2011/03_pl.html).
- <sup>21</sup> Pominięta zostaje kwestia obszarów ryzyka w prowadzeniu polityki zewnętrznej UE i dystrybucji pomocy międzynarodowej ze względu na zasadniczy brak uczestnictwa w tym procesie krajowych służb i instytucji poszczególnych państw członkowskich.
- <sup>22</sup> *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 29–31.
- <sup>23</sup> Zob. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2010, s. 14.
- <sup>24</sup> Zasada, wraz z wyjątkami (m.in. zasadą cross-financingu), zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 34 i 54.
- <sup>25</sup> Z tym, że płace ekspertów nie powinny przekraczać stawek rynkowych w danej dziedzinie. Ograniczenie wynikające z ustawy Prawo zamówień publicznych do wynagrodzenia, którego łączna wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14 tys. EUR stosuje się odpowiednio.
- <sup>26</sup> Określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, art. 30 ust. 2.
- <sup>27</sup> Jak wynika z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, ekspert może być zaangażowany w proces oceny wniosku. Dopuszczana jest zatem możliwość wyboru do oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie osoby spoza rejestru ekspertów, o ile spełnia warunki ustawowe (przykładowo może być to pracownik instytucji zaangażowanej w ocenę wniosku).
- <sup>28</sup> *Zasady kontroli w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Warszawa, 17.11.2010 r., rozdz. 5.1.1, tiret 5.
- <sup>29</sup> Przypadek ten został ujęty jako praktyka niedozwolona w dokumencie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa, 20 kwietnia 2010 r., rozdz. 6.5, pkt 2 lit. b.
- <sup>30</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy*, Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, j.t., z późn. zm., w art. 76 § 1 stanowi: *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 do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie.*
- <sup>31</sup> Realizując projekt, beneficjent nie mógł dochodzić zwrotu VAT (przez co stanowił on wydatek kwalifikowany), a po zakończeniu realizacji projektu na skutek np. zmian właścicielskich takie uprawnienie nabywa i z niego korzysta.
- <sup>32</sup> Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa, 20 kwietnia 2010, rozdz. 6.5, pkt 2 lit. c.



<sup>33</sup> Rozumianymi jako sankcja, gdyż w przypadku nieosiągnięcia wskaźnika produktu, wartość dofinansowania zawsze będzie zmniejszona proporcjonalnie do np. faktycznej liczby kilometrów zbudowanej autostrady.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 57.

### Bibliografia:

Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2010.

*Konwencja sporządzona na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Dz. U. UE C316 z 27.11.1995.

Kot K., *Rola i zadania Policji w ochronie interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej*, wykład z ramienia Biura Kryminalnego KGP, Konferencja „Wymiana doświadczeń pomiędzy pracownikami IC, IPOC i IZ z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację NSRO, Warszawa, 4 marca 2011 r.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa, 20 kwietnia 2010.

OLAF, *Likwidacja ogromnej nielegalnej fabryki papierosów w Polsce*, [www.ec.europa.eu/anti\\_fraud/press\\_room/pr/2011/03\\_pl.html](http://www.ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2011/03_pl.html).

OLAF, *Przemycany czosnek przechwycony w Polsce*, [www.ec.europa.eu/anti\\_fraud/press\\_room/pr/2011/01\\_pl.html](http://www.ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2011/01_pl.html).

Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, *Procedura informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013*, Warszawa, sierpień 2010.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*.

Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. *dotyczące dochodzeń*

*prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)*.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*.

*Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, j.t., z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy*, Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, j.t., z późn. zm.

*Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE*, wprowadzony do stosowania pismem Minister Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2010 r. (znak: DKF-IV-8121-28-GB/10).

*Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013*.

*Zasady kontroli w ramach Programu Operacyjnego Kapi tał Ludzki 2007-2013*, Warszawa, 17.11.2010 r.

### Tabele i wykresy:

Rys. 1. Wielkość środków z funduszy UE na lata 2007–2013. Polityka Spójności.

Rys. 2. Typy nieprawidłowości zgłoszonych do KE dla projektów perspektywy finansowej 2004–2006.

Rys. 3. Typy nieprawidłowości zgłoszonych do KE dla projektów perspektywy finansowej 2007–2013.

Rys. 4. Przystępstwa stwierdzone na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

Tab. 1. Nieprawidłowości zgłoszone do KE dla projektów perspektywy finansowej 2004–2006.

Tab. 2. Nieprawidłowości zgłoszone do KE dla projektów perspektywy finansowej 2007–2013.

# CENTRALNE ORGANY ANTYKORUPCYJNE W MIĘDZYNARODOWEJ PERSPEKTYWIE

**dr Grzegorz Makowski**  
Instytut Spraw Publicznych

Tekst jest fragmentem analizy Instytutu Spraw Publicznych autorstwa G. Makowskiego, *Socjologiczna analiza funkcjonowania centralnych organów antykorupcyjnych. Międzynarodowa perspektywa i polskie doświadczenia*, ISP, Warszawa 2010

*Pod koniec XX wieku, przy wsparciu organizacji międzynarodowych, w wielu państwach instytucje te stały się standardowym elementem polityki antykorupcyjnych. Wyniki międzynarodowych studiów, poświęconych funkcjonowaniu ACA, sugerują jednak, że ich efektywność oraz zdolność do rzeczywistego ograniczenia skali korupcji są umiarkowane.*

7

## 1. CENTRALNA AGENCJA ANTYKORUPCYJNA – CO TO TAKIEGO?

Literatura naukowa nie obfituje w publikacje poświęcone funkcjonowaniu centralnych agencji antykorupcyjnych (dalej ACA – od angielskiego *anticorruption central agency*). Trudno spotkać się z jednoznacznymi definicjami opisującymi te instytucje. Częściej charakteryzuje się je, wymieniając pewne specyficzne ich cechy. Niemniej, wraz ze wzrostem liczby tych instytucji, rośnie także zainteresowanie ich działalnością. W ramach projektu badawczego poświęconego centralnym agencjom antykorupcyjnym, ANCORAGE-NET, powstało kilka pionierskich opracowań, na których w dużej mierze opiera się również niniejszy tekst. Badacze skupieni wokół tej inicjatywy zaproponowali definicję, według której są to „organy tworzone i finansowane ze środków publicznych, cechujące się względnie trwałą naturą, których misją jest zwalczanie i przeciwdziałanie występowaniu korupcji przy zastosowaniu środków prewencji i represji”<sup>1</sup>.

Podobną, ale nieco dokładniejszą, definicję możemy znaleźć we wcześniejszych studiach nad ACA, wykonywanych na zlecenie OECD.

Jeden z pierwszych raportów OECD, skupiający się na porównawczej ocenie efektywności kilku centralnych instytucji antykorupcyjnych określa je jako: „**stałe agencje, których główną funkcją jest scentralizowana koordynacja działań w co najmniej jednym obszarze przeciwdziałania korupcji – włączając w to realizację polityk, analizowanie i udzielanie wsparcia technicznego w zakresie prewencji, informowania opinii publicznej, monitorowania, prowadzenia działań śledczych i udziału w postępowaniach sądowych**”<sup>2</sup>. W odróżnieniu od Portugalczyków, definicja OECD wskazuje więc od razu pewne szczególne cechy działalności ACA. W ślad za analizami OECD większość badaczy rozróżnia co najmniej trzy rodzaje centralnych agencji antykorupcyjnych<sup>3</sup>:

**Agencje wielozadaniowe** (*multi-purpose agencies*) to instytucje skupiające się na walce z korupcją na wielu polach jednocześnie. W pełni odpowiadają wspomnianej wyżej definicji, zwy-

kle bowiem realizują politykę antykorupcyjną (zapisaną na przykład w strategiach rządowych), prowadzą badania i analizy, podejmują różnorodne działania prewencyjne, włączając w to między innymi kampanie informacyjne i edukacyjne. Mają jednocześnie kompetencje organów ścigania lub nawet pewne cechy służb specjalnych. Przykładem są dwie najstarsze agencje: singapurskie Biuro Śledcze do spraw Praktyk Korupcyjnych (Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB) oraz Niezależna Komisja Przeciwdziałania Korupcji (Independent Commission Against Corruption) z Hongkongu. Model ów realizują także agencja z Bostwany i ACA z Nowej Południowej Walii (Australia), jak również niektóre agencje europejskie – na przykład litewska czy łotewska.

**Agencje dochodzeniowo-ślędcze** (*law enforcement institutions*) – tego rodzaju centralne organy antykorupcyjne mają charakter organów ścigania lub służb specjalnych. Zwykle skupiają się na jednej funkcji – wykrywaniu, badaniu i ściganiu ściśle wyodrębnionych typów przestępczości (np. przekupstwa lub protekcjonizmu w najwyższych kręgach władzy publicznej). Najczęściej nie prowadzą żadnej innej działalności lub wykonują ją w ograniczonym zakresie. Według analiz OECD ten model ACA jest najczęściej spotykany w krajach Europy Zachodniej. Tego rodzaju instytucje funkcjonują na przykład w Norwegii, Hiszpanii czy w Belgii, ale też w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej, między innymi w Rumunii i na Litwie. Bliskie temu typowi ACA jest również polskie Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jednocześnie polskie CBA ma pewne cechy dwóch pozostałych typów centralnych agencji antykorupcyjnych. Polskim przypadkiem zajmujemy się jednak szczegółowo dalej.

**Instytucje prowadzące działania prewencyjne i koordynujące politykę antykorupcyjną** (*preventive, policy development and co-ordination institutions*) – trzecim najczęściej spotykanym typem centralnych urzędów antykorupcyjnych są instytucje o luźnej strukturze i miękko zdefiniowanych celach działania. Są to najczęściej komisje, rady lub inne kolektywne ciała składające się z przedstawicieli różnych instytucji (policji, prokuratury, służb specjalnych itp.), zajmujących się przeciwdziałaniem przestępczości. Ich działalność polega zwykle na doradzaniu w kwestiach polityki antykorupcyj-

nej, koordynacji działań innych organów, prowadzeniu działalności edukacyjnej i szkoleniowej, skierowanej zwykle do korpusu urzędniczego (ale czasem także do innych grup, na przykład biznesu). Najbliżej tego modelu są ACA funkcjonujące we Francji czy w USA.

Nieco inną klasyfikację centralnych organów antykorupcyjnych proponują eksperci związani z Bankiem Światowym. John Heilbrunn z World Bank Institute wyodrębnił cztery typy ACA, biorąc pod uwagę nie tylko specyfikę ich funkcji, ale przede wszystkim formę kontroli, jakiej podlegają<sup>4</sup>:

- **model uniwersalny** – instytucje prowadzące działania śledcze, prewencyjne, informacyjne i edukacyjne. Zwykle podlegają one bezpośrednio rządowi danego kraju. Wzorcowym organem tego rodzaju miałyby być antykorupcyjna komisja w Hongkongu;
- **model śledczy** – instytucje wykonujące jeden typ działań związanych z wykrywaniem i prowadzeniem śledztw w sprawach korupcyjnych. Podobnie jak w poprzednim przypadku, kontrola nad tego rodzaju agencją zwykle leży w rękach rządów lub głów państw. Najbliższe temu modelowi jest singapurskie biuro antykorupcyjne;
- **model parlamentarny** – w tej kategorii mieszczą się agencje antykorupcyjne mogące pełnić różnorodne funkcje. Jednocześnie głównym kryterium jego wyodrębnienia jest sposób sprawowania nadzoru – zwykle nie w rękach władzy wykonawczej czy sędziowskiej, ale po stronie parlamentów. Przykładem tego rodzaju ACA może być niezależna komisja antykorupcyjna działająca w Nowej Południowej Walii (Australia);
- **model wieloagencyjny** – ten typ ACA zakłada istnienie wielu organów zajmujących się zwalczaniem zjawisk korupcyjnych przy jednoczesnym działaniu jednej agencji koordynującej ich współpracę. Zwykle też nad tego rodzaju „rozproszoną” instytucją antykorupcyjną kontrolę sprawuje parlament danego kraju. Przykładem tego rodzaju ACA może być amerykańskie Biuro Etyki Rządzenia (US Office of Government Ethics – OGE).

Istnieje wiele fundamentalnych różnic między centralnymi organami antykorupcyjnymi. Znajdują one odbicie chociażby w przytoczo-

Tabela 1. Charakterystyka wybranych centralnych agencji antykorupcyjnych

Nazwa, kraj, rok utworzenia	Podstawowe cechy	Podstawowe funkcje	Odpowiedzialność i nadzór
<p><b>Independent Commission Against Corruption</b> (Hongkong)</p> <p>Rok utworzenia: 1974</p> <p>Adres www: <a href="http://www.icac.org.hk">www.icac.org.hk</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: 1373</li> <li>• Budżet: ok. 70 mln EUR</li> <li>• Ilość spraw: 3377</li> </ul> <p>Dane oficjalne za rok 2008.</p>	<p><b>Działalność dochodzeniowo-sledcza</b> – w szczególności w sprawach korupcji administracyjnej i politycznej. W praktyce ICAC korzysta z typowych uprawnień policyjnych, nie ma charakteru służby specjalnej.</p> <p><b>Prewencja</b> – działania (np. kontrolne lub audytorskie) na rzecz podnoszenia standardów funkcjonowania administracji publicznej.</p> <p><b>Edukacja</b> – działania analityczne i upowszechniające wiedzę na temat zagrożenia korupcją wśród społeczeństwa i konkretnych grup społecznych (np. młodzieży, przedstawicieli biznesu).</p>	<p>Najwyżsi rangą urzędnicy ICAC są bezpośrednio odpowiedzialni przed komisarzem zarządzającym Hongkongiem, który ma status specjalnego regionu Chin i wobec niego wypełniają podstawowe obowiązki sprawozdawcze. Funkcjonowanie Komisji regularnie podlega różnego rodzaju audytom. Ponadto miękką kontrolę nad ICAC sprawują cztery komitety: ds. korupcji, komitet kontroli operacji, ds. zapobiegania korupcji oraz komitet relacji społecznych.</p>
<p><b>Corrupt Practices Investigation Bureau</b> (Singapur)</p> <p>Rok utworzenia: 1952</p> <p>Adres www: <a href="http://www.cpiib.gov.sg">www.cpiib.gov.sg</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: ok. 80</li> <li>• Budżet: ok. 6,5 mln EUR</li> <li>• Ilość spraw: ok. 500 (średnio w roku)</li> </ul> <p>Informacje pochodzą z różnych lat i z różnych źródeł z uwagi na brak sprawozdawczości CPIB.</p>	<p><b>Działalność dochodzeniowo-sledcza</b> – skupiająca się przede wszystkim na wykrywaniu i ściganiu korupcji w sektorze publicznym. Szczególnym uprawnieniem CPIB jest możliwość dokonywania drobiazgowych lustracji majątku podejrzanych. Poza tym CPIB korzysta z typowych uprawnień policyjnych, nie ma charakteru służby specjalnej.</p> <p><b>Prewencja</b> – badanie procedur, rozwiązań prawnych i instytucjonalnych funkcjonujących w sektorze publicznym, pod kątem zagrożenia wystąpieniem korupcji. Rekomendowanie odpowiednich zmian.</p>	<p>CPIB podlega wyłącznie premierowi. Poza tym Biuro nie podlega żadnemu innemu nadzorowi. Funkcjonowanie CPIB nie podlega również żadnej formie nadzoru społecznego (np. poprzez ciała doradcze i konsultacyjne).</p>
<p><b>The National Anticorruption Directorate</b> (Rumunia)</p> <p>Rok utworzenia: 2002</p> <p>Adres www: <a href="http://www.mai-dga.ro">www.mai-dga.ro</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: 567</li> <li>• Budżet: ok. 20 mln EUR</li> <li>• Ilość spraw: 3959</li> </ul> <p>Dane oficjalne za rok 2008.</p>	<p><b>Działalność dochodzeniowo-sledcza</b> – NAD skupia się na ściganiu zarówno tradycyjnych przestępstw o charakterze korupcyjnym, jak i czynów związanych z nadużyciami finansowymi. W obszarze zainteresowania służby znajdują się przestępstwa o dużej szkodliwości, co jest określane wg kryteriów finansowych (szkoda pow. 200 tys. EUR lub pojedyncza łapówka przekraczająca 10 tys. EUR) i pozycji podejrzanego (sprawy dot. najwyższych rangą polityków i urzędników). Służba ma szerokie kompetencje i charakter specjalny, może prowadzić działania pod przykryciem.</p>	<p>Kierownictwo NAD jest powoływane przez prezydenta na wniosek ministra sprawiedliwości i po uzyskaniu opinii Naczelnej Rady Sądownictwa na 3-letnią kadencję. Służba podlega takim samym rygorom jak inne jednostki o podobnym charakterze. Ponadto corocznie składa raport Naczelnej Radzie Sądownictwa oraz ministrowi sprawiedliwości.</p>

<p><b>US Office of Government Ethics (USA)</b></p> <p>Rok utworzenia: 1978</p> <p>Adres www: <a href="http://www.usoge.gov">www.usoge.gov</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: 80</li> <li>• Budżet: ok. 9 mln EUR</li> <li>• Ilość spraw: nie dotyczy</li> </ul> <p>Dane oficjalne za rok 2008.</p>	<p><b>Prewencja i edukacja</b> – głównym zadaniem OGE jest przeciwdziałanie konfliktowi interesów wśród pracowników administracji publicznej. OGE promuje standardy etyczne i pomaga różnym szczeblom administracji we wdrażaniu ich w życie (specjalnych programów szkoleniowych, edukacyjnych, informacyjnych). Z uwagi na ograniczony zakres do działalności prewencyjnej należy również zaliczyć funkcję kontrolną OGE, polegającą na sprawdzaniu oświadczeń majątkowych najwyższych funkcjonariuszy publicznych.</p> <p><b>Działalność analityczna</b> – urząd prowadzi również prace badawcze i przygotowuje specjalne raporty poświęcone zagrożeniom korupcyjnym i standardom funkcjonowania administracji publicznej.</p> <p><b>Działalność legislacyjna</b> – do zadań OGE należy również opracowywanie projektów nowych aktów prawnych i innych regulacji służących ograniczaniu zagrożeń korupcją.</p> <p><b>Doradztwo</b> – do zadań OGE należy również udzielanie bezpośrednich porad indywidualnym urzędnikom, którzy znajdując się w kłopotliwej sytuacji, nie wiedzą, jaką podjąć decyzję tak, aby była ona zgodna nie tylko z prawem, ale także z bardziej ogólnymi zasadami etycznymi. W tym zakresie urząd współpracuje również blisko z Office of Special Counsel zajmującym się ściganiem nadużyć w administracji publicznej i ochroną tzw. <i>whistleblower'ów</i>.</p>	<p>Szefa OGE na pięcioletnią kadencję nominuje prezydent po zatwierdzeniu kandydata przez Senat. Urząd przedstawia coroczne sprawozdania prezydentowi.</p>
<p><b>Central Department for Corruption Prevention (Francja)</b></p> <p>Rok utworzenia: 1992</p> <p>Adres www: <a href="http://www.justice.gouv.fr">www.justice.gouv.fr</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: ok. 15</li> <li>• Budżet: ok. 400 tys. EUR</li> <li>• Ilość spraw: ok. 50 (liczba średnia w roku – sprawy prowadzone przez inne służby, konsultowane z SCPC)</li> </ul> <p>Dane oficjalne za rok 2008.</p>	<p><b>Działalność analityczna</b> – to główna funkcja SCPC. Instytucja jest odpowiedzialna za badanie zamian w dynamice i charakterze przestępczości korupcyjnej oraz sporządzanie rekomendacji w tym zakresie. Poza analizowaniem typowej przestępczości korupcyjnej SCPC skupia się również na kwestii nadużyć związanych z zamówieniami publicznymi.</p> <p><b>Konsultacje</b> – drugą istotną funkcją SCPC jest konsultowanie spraw korupcyjnych prowadzonych przez inne instytucje – głównie policję i prokuraturę.</p> <p><b>Doradztwo</b> – na życzenie innych instytucji publicznych SCPC udziela również porad dotyczących ulepszenia wewnętrznych procedur i rozwiązań zabezpieczających przed występowaniem korupcji. W szczególnych przypadkach SCPC udziela również porad osobom fizycznym decydującym się na ujawnienie nieprawidłowości – w szczególności tzw. <i>whistleblower'om</i>.</p>	<p>Szefa SCPC i jego zastępcę powołuje prezydent republiki na czteroletnią kadencję. Instytucja co roku przedstawia sprawozdanie premierowi i ministrowi sprawiedliwości. Raport z funkcjonowania SCPC jest publicznie dostępny. Minister sprawiedliwości bezpośrednio nadzoruje i kieruje działaniami departamentu (w praktyce jest on podległy resortowi sprawiedliwości). Ciałem wspomagającym funkcjonowanie SCPC jest „komitet łącznikowy” złożony z przedstawicieli najważniejszych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem przestępczości i urzędów. Komitet ma wpływ przede wszystkim na kierunek prac analitycznych prowadzony przez SCPC.</p>

<p><b>Independent Commission Against Corruption</b> (Nowa Południowa Walia / Australia)</p> <p>Rok utworzenia: 1989</p> <p>Adres www: www.icac.nsw.gov.au</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: 119</li> <li>• Budżet: ok. 12 mln EUR</li> <li>• Ilość spraw: 2714</li> </ul> <p>Dane oficjalne za rok 2008.</p>	<p><b>Działalność dochodzeniowo-sledcza</b> – wykrywanie i ściganie przestępczości korupcyjnej w sektorze publicznym jest głównym zadaniem ICAC NSW. W tym celu urząd ma wszystkie kompetencje przysługujące innym regularnym organom ścigania. ICAC NSW nie ma charakteru służby specjalnej. Specyficznym instrumentem, którym może posługiwać się Komisja są publiczne przesłuchania, które mogą być przeprowadzane na okoliczność realizowanych spraw.</p> <p><b>Prewencja</b> – ICAC NSW na wzór swojego chińskiego odpowiednika prowadzi również działalność ukierunkowaną na zapobieganie korupcji w instytucjach publicznych, wykonując audyty, prowadząc konsultacje i szkolenia dla funkcjonariuszy publicznych.</p> <p><b>Edukacja</b> – drugą istotną funkcją jest prowadzenie działalności edukacyjnej, skierowanej do obywateli Nowej Południowej Walii. Komisja prowadzi kampanie informacyjne poświęcone negatywnym skutkom korupcji i sposobom przeciwdziałania temu zjawisku.</p>	<p>Szefa służby powołuje gubernator Nowej Południowej Walii na pięcioletnią kadencję. Bezpośrednią kontrolę nad Komisją sprawuje parlament Nowej Południowej Walii za pośrednictwem stałej komisji parlamentarnej. Innym instrumentem nadzoru jest biuro specjalnego inspektora, który może kontrolować na bieżąco wszystkie sprawy prowadzone przez Komisję, reaguje na skargi i ocenia efektywność służby. Ponadto działalność ICAC NSW podlega nadzorowi ze strony rzecznika praw obywatelskich i specjalnej jednostce ds. nadzór w organach ścigania (Police Integrity Commission of NSW). Komisja musi również przeprowadzać regularne audyty.</p>
<p><b>Centralne Biuro Antykorupcyjne</b> (Polska)</p> <p>Rok utworzenia: 2006</p> <p>Adres www: www.cba.gov.pl</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby kadrowe: 838</li> <li>• Budżet: ok. 29 mln EUR</li> <li>• Ilość spraw: 670</li> </ul> <p>Dane oficjalne za rok 2008.</p>	<p><b>Działalność dochodzeniowo-sledcza</b> – wykrywanie i ściganie przestępstw korupcyjnych to główne zadanie CBA. W tym celu Biuro prowadzi nie tylko działalność dochodzeniowo-sledczą, ale także operacyjno-rozpoznawczą. Oprócz typowych uprawnień przysługujących organom ścigania, CBA może dysponować wieloma innymi instrumentami represji i ścigania, w tym między innymi możliwością prowadzenia działań pod przykryciem, stosowania prowokacji i werbowania tajnych współpracowników, czy podrabiania dokumentów. Szeroki zakres uprawnień przysługujących CBA powoduje, że jest ono służbą specjalną.</p> <p><b>Prewencja</b> – W celu zapobiegania korupcji CBA może prowadzić działania kontrolne w związku z ograniczeniami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej przez funkcjonariuszy publicznych oraz sprawdzać prawidłowość i prawdziwość oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne.</p> <p><b>Analiza</b> – ustawowym zadaniem CBA jest również prowadzenie działalności analitycznej i badawczej poświęconej przestępczości korupcyjnej.</p>	<p>Szefa służby powołuje premier, na czteroletnią kadencję, po uprzednim zasięgnięciu opinii prezydenta, kolegium ds. służb specjalnych oraz komisji sejmowej ds. służb specjalnych. Bieżący nadzór nad funkcjonowaniem CBA oprócz premiera sprawują sądy oraz prokurator generalny. CBA ma obowiązek sprawozdawczy ze swojej działalności przed premierem, sejmową komisją ds. służb specjalnych oraz w ograniczonym zakresie przed całym parlamentem.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych oficjalnych pochodzących ze stron www opisanych podmiotów oraz cytowanej literatury.

nych kategoryzacjach. Poza tym wszystkie ACA różnią się od siebie w niezliczonych szczegółach, nawet, jeśli ogólnie można je zakwalifikować do tego samego modelu. Tabela poniżej przedstawia krótką charakterystykę wybranych ACA.

Podsumowując, niezależnie od kategoryzacji ACA, typowymi funkcjami tych instytucji, rozkładającymi się różnie, zależnie od modelu agencji, jest przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i doniesień o zachowaniach korupcyjnych. Poza tym realizują one działania wywiadowcze i dochodzeniowe w sprawach korupcyjnych. Prowadzą monitoring obszarów lub instytucji narażonych szczególnie na występowanie korupcji (według wczesnych rekomendacji Banku Światowego główną funkcją centralnych agencji antykorupcyjnych miałyby być właśnie weryfikacja oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych<sup>5</sup>). Wykonują one również badania i analizy poświęcone przestępczości korupcyjnej. Bywa też, że prowadzą na szeroką skalę działalność prewencyjną, realizując programy informacyjne i edukacyjne, skierowane nie tylko do funkcjonariuszy publicznych, ale o charakterze ogólnospołecznym.

## 2. KRÓTKA HISTORIA CENTRALNYCH AGENCJI ANTYKORUPCYJNYCH

Chcąc opisać genezę centralnych organów antykorupcyjnych, należałoby sięgnąć do XIX wieku. I chociaż w niniejszym tekście skupimy się na ich współczesnym etapie rozwoju, warto wspomnieć co najmniej o paru wątkach, dotyczących najwcześniejszych doświadczeń związanych z ich tworzeniem i funkcjonowaniem.

Za protoplastów współczesnych centralnych organów antykorupcyjnych uważa się specjalne biura prokuratorów i grupy dochodzeniowo-śledcze, tworzone w Nowym Jorku w latach siedemdziesiątych XIX stulecia. Powoływano je do życia głównie do zwalczania korupcji wewnątrz administracji miasta i miejscowej policji<sup>6</sup>. Na początku XX wieku w Stanach Zjednoczonych, wśród szczególnego rodzaju instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji, zaczęły się pojawiać specjalne komisje (włączając w to również tworzone przez Kongres) prowadzące

działania śledcze i tworzące zręby polityki antykorupcyjnej w skali całego kraju. W latach osiemdziesiątych XX wieku utworzono Biuro Etyki Rządzenia, które dziś jest uznawane za jeden ze wzorcowych urzędów antykorupcyjnych.

Mniej więcej w tym samym czasie co w USA, podobne inicjatywy podejmowano w państwach azjatyckich. W Singapurze (który wówczas był jeszcze kolonią brytyjską) w 1871 r. uchwalono zmiany w kodeksie karnym, ułatwiające ściganie przestępczości korupcyjnej. Nowe przepisy dały później podstawy do utworzenia specjalnych organów do walki z korupcją. Ich funkcjonowanie udoskonalano w kolejnych dziesięcioleciach. W 1937 r. w Singapurze przyjęto specjalne prawodawstwo antykorupcyjne (Prevention of Corruption Ordinance), a wraz z nim wewnątrz struktur policji utworzono stałą jednostkę zajmującą się przeciwdziałaniem korupcji<sup>7</sup>. W latach pięćdziesiątych XX wieku przekształciła się ona w znane dziś na całym świecie singapurskie Biuro Śledcze do spraw Praktyk Korupcyjnych. Sławę singapurskiemu ACA przyniosły jednak dopiero reformy, których ta instytucja doświadczyła w latach siedemdziesiątych. Biuro otrzymało wówczas silne wsparcie polityczne i finansowe. Dążąc do podniesienia efektywności CPIB zmieniono również prawo, dzięki czemu jego funkcjonariusze otrzymali lepsze instrumentarium do zwalczania korupcji. Jednocześnie biuro zaczęło odgrywać nową rolę, stając się narzędziem polityki gospodarczej państwa. CPIB wykorzystywano jako wizytówkę singapurskich reform sektora publicznego. Ekspozycja jego sukcesów miała przyciągnąć zagranicznych inwestorów do kraju, który – jednak – jest reżimem autorytarnym i musiał uczynić więcej, by zyskać zaufanie na arenie międzynarodowej<sup>8</sup>.

Wśród najstarszych centralnych organów antykorupcyjnych jest także komisja ICAC z Hongkongu<sup>9</sup>. Podstawy prawne powołania tego organu pojawiły się już pod koniec lat czterdziestych XX wieku. Przyjęto wówczas specjalne ustawodawstwo antykorupcyjne (The Prevention of Bribery Ordinance). W połowie lat pięćdziesiątych prawo to zostało znowelizowane. Nowe regulacje (The Corrupt and Illegal Practices Ordinance), rozszerzając definicję korupcji dały organom ścigania większe możliwości zwalczania tego rodzaju przestępczości. W 1974 r. na ich podstawie utwo-

rzono stałą komisję ICAC. Do dziś pozostaje ona największą i najbogatszą agencją antykorupcyjną na świecie. Jest również powszechnie uznawana za najlepszy wzór do naśladowania (choć warto odnotować, że kopiowanie ICAC w większości przypadków nie przyniosło oczekiwanych skutków, do czego wrócimy później).

Niedługo po powstaniu CPIB i ICAC, podobne instytucje utworzono w wielu innych państwach – głównie w Azji i Afryce. Jednymi z najwcześniejszych kopii ICAC były centralne organy antykorupcyjne utworzone w Brunei, Ugandzie i Zambii (powołano je do życia odpowiednio w 1982 r., a ostatnią z wymienionych w 1986 r.). Mniej więcej w tym samym czasie, w 1983 r., w Portugalii powstała pierwsza europejska centralna agencja antykorupcyjna – *Alta Autoridade Contra a Corrupção*, utworzona na wzór singapurskiej CPIB<sup>10</sup>. W 1988 r. korzystając z doświadczeń Hongkongu odpowiednik ICAC powołano w Nowej Południowej Walii (Australia)<sup>11</sup>.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku większość centralnych organów antykorupcyjnych pojawiała się jako efekt uboczny osłabienia wpływów państw kolonialnych i dekolonizacji<sup>12</sup>. Kraje, uzyskujące autonomię lub niepodległość dziedziczyły po dawnych imperiach system polityczny i struktury administracyjne niedostosowane do lokalnych uwarunkowań kulturowych i społecznych. Nowe państwa były bardziej podatne na występowanie nieprawidłowości w sektorze publicznym, zorganizowanym na modłę zachodnią. Reakcją na to zagrożenie było między innymi powoływanie specjalnych, centralnych organów antykorupcyjnych.

Dруга fala popularności ACA to początek lat dziewięćdziesiątych. W tym czasie nastąpił wzrost aktywności antykorupcyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych – zwłaszcza w ramach Programu ONZ na rzecz Rozwoju (UNDP). UNDP rozpoczął wówczas realizację wielu projektów skierowanych na wzmacnianie administracji publicznej w państwach rozwijających się<sup>13</sup>. Do zintensyfikowania tych działań przyczynił się koniec zimnej wojny. Dzięki globalnej demokracji, podobnie jak wcześniej dzięki dekolonizacji, pojawiło się wiele nowych państw lub autonomii, dążących do budowy systemów politycznych na wzór zachodni. Wraz z ekspansją wolnorynkowej gospodarki wiele z totalitarnych reżimów decydowało się na

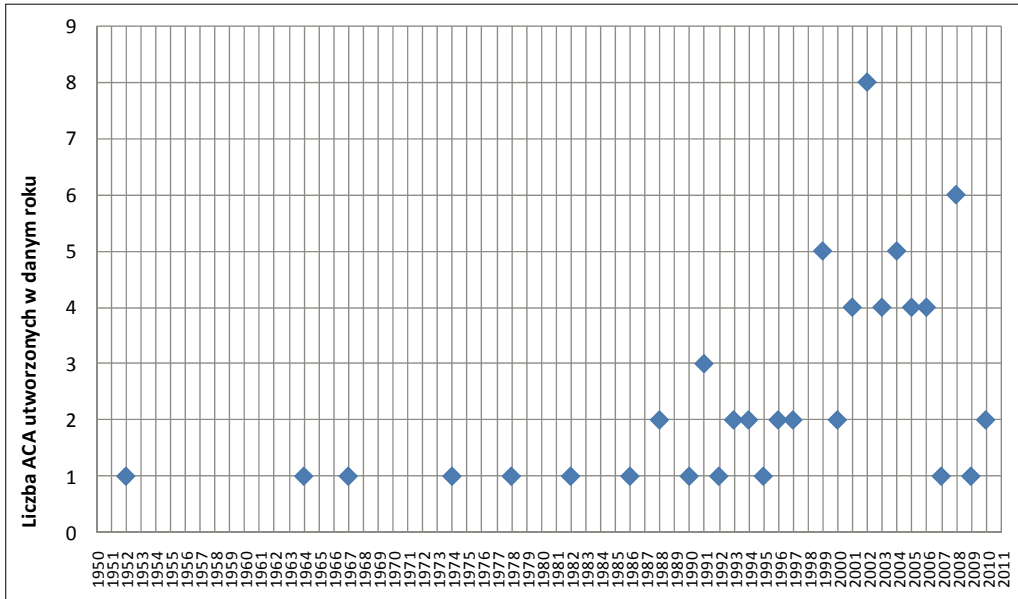
reformy, licząc, że przyciągną w ten sposób zachodnie inwestycje. ONZ wspierała merytorycznie i finansowo powstanie co najmniej kilku tego rodzaju instytucji. Z pomocą Narodów Zjednoczonych centralne organy antykorupcyjne utworzono między innymi w Tanzanii (1991), Ghanie (1993) i Malawi (1995). W tym samym czasie podobne działania podejmowały również inne instytucje zainteresowane propagowaniem idei walki z korupcją – między innymi amerykańska agencja rozwoju USAID czy jej brytyjski odpowiednik DFID (*Department for International Development*).

Jednak największa dynamika rozwoju centralnych organów antykorupcyjnych wiąże się ze sformułowaniem ram globalnej polityki antykorupcyjnej. Było to możliwe głównie za sprawą nacisków wywieranych na społeczność międzynarodową przez Stany Zjednoczone<sup>14</sup>, za pośrednictwem ONZ, OECD, Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>15</sup>. Przełomowe były zwłaszcza lata 1995–1997, kiedy wypracowano podstawowe dokumenty, zobowiązujące poszczególne państwa członkowskie lub korzystające z pomocy instytucji międzynarodowych, do realizacji wewnętrznych polityk antykorupcyjnych<sup>16</sup>. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych, w ramach międzynarodowego frontu przeciw korupcji uaktywniła się Unia Europejska. Wywierała dodatkową presję na kraje aspirujące do członkostwa we wspólnocie, aby opracowywały i przyjmowały programy przeciwdziałania korupcji. UE oczekiwała również, że państwa kandydujące będą dostosowywać swoje ustawodawstwo i otoczenie instytucjonalne do najnowszych globalnych standardów polityki antykorupcyjnej. Początkowo nigdzie w dokumentach określających ową politykę nie pojawiał się jednoznaczny wymóg powoływania ACA. Niemniej tworzenie tego rodzaju instytucji często było rekomendowane jako jedna z metod prowadzenia efektywnej walki z korupcją<sup>17</sup>. Stąd też, na przykład w przypadku Europy Środkowo-Wschodniej, większość instytucji antykorupcyjnych powstawała właśnie z chwilą rozpoczęcia procesu akcesyjnego lub niedługo po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Podsumowując, z dostępnych analiz i badań poświęconych centralnym organom antykorupcyjnym wynika, że w najnowszej historii tych instytucji możemy wyodrębnić co najmniej trzy fazy rozwo-



**Wykres 1.** Dynamika powstawania ACA na świecie, w latach 1950–2009. Na wykresie uwzględniono wszystkie centralne urzędy antykorupcyjne wymieniane w literaturze przedmiotu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych oficjalnych pochodzących ze stron www opisanych podmiotów oraz cytowanej literatury.

ju. Pierwszy etap to okres od końca II wojny światowej, po lata osiemdziesiąte XX wieku. Większość ACA tworzono wówczas po to, aby umocnić strukturę państw postkolonialnych lub tych, które zyskiwały coraz większą autonomię wobec dawnych metropolii. W tym czasie główny impuls do tworzenia tych organów pochodził zwykle z danego kraju. Drugi okres wzrostu popularności ACA wiąże się z końcem zimnej wojny i globalną falą samostanowienia narodów, demokratyzowania autorytarnych reżimów i rozwoju gospodarki wolnorynkowej. Na początku lat dziewięćdziesiątych centralne organy antykorupcyjne powoływano głównie pod wpływem rekomendacji płynących ze strony ONZ i zachodnich instytucji rządowych, specjalizujących się w udzielaniu pomocy rozwojowej. Trzeci, najbardziej dynamiczny etap rozwoju ACA, wiąże się z jeszcze większą presją organizacji międzynarodowych, którym w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, udało się sformułować globalną politykę antykorupcyjną. Na początku XXI wieku ACA stały się standardowym narzędziem realizacji tej polityki.

Oprócz wyraźnego przesuwania się źródła motywacji do tworzenia ACA, od polityki we-

wewnętrznej poszczególnych państw do polityki globalnej, dostępne analizy pozwalają na sformułowanie jeszcze innych interesujących wniosków. Agencje tworzone w pierwszej fali popularności miały wyraźną specjalizację. Pierwsze agencje antykorupcyjne w wielu (jeśli nie w większości) przypadkach były tworzone w odpowiedzi na konkretną, specyficzną sytuację lub wydarzenie. Na przykład inicjatywa tworzenia organów antykorupcyjnych w USA niemal zawsze miała swój początek w skandalu. Pierwsza amerykańska jednostka antykorupcyjna powstała w Nowym Jorku, dla wyjaśnienia afery Tammany Hall. Kolejne momenty przełomowe w tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, komisji, biur, jednostek czy grup dochodzeniowych w USA wyznaczają afery Teapot Dome (1921), Watergate (1972), Lockheed (1975) czy Abscam (1980)<sup>19</sup>. Podobnie było w przypadku Singapuru, Hongkongu czy Nowej Południowej Walii. Wczesne ACA zwykle też skupiały się na zwalczaniu korupcji administracyjnej, co wiązało się także z ich „policyjnym rodowodem”. Co więcej agencje w Singapurze, Hongkongu czy w Nowej Południowej Walii narodziły się jako jednostki wchodzące w skład

służb policyjnych i w pierwszej kolejności zajmowały się zwalczaniem korupcji w samej policji<sup>20</sup>. Wraz z globalizacją ACA horyzont działania tych służb rozszerzał się<sup>21</sup>. W zasadzie wszystkie centralne organy antykorupcyjne, powstałe w trzeciej fali popularności za główny cel działania stawiają sobie zwalczanie korupcji definiowanej jako zjawisko wykraczające daleko poza formy przestępczości występujące w obszarze funkcjonowania aparatu urzędniczego – korupcji politycznej, a nawet korupcji w sektorze prywatnym. Pod wpływem tych procesów starsze ACA także rozszerzyły swoje działania, co wyraża się nie tylko w zmianach zakresu ich kompetencji, ale także we wzroście nakładów na ich funkcjonowanie<sup>22</sup>.

Ten kierunek ewolucji centralnych agencji antykorupcyjnych wiąże się ze zmianami postrzegania samej korupcji. Pod koniec XIX wieku korupcję przestano traktować jako problem natury filozoficzno-moralnej, zwracając coraz częściej uwagę na jej praktyczne konsekwencje, a przede wszystkim na fakt, iż powodują one dysfunkcjonalność organów państwa<sup>23</sup>. „Racjonalizacja” korupcji otworzyła drogę do tworzenia nowych instrumentów jej przeciwdziałających. Natomiast globalna kampania antykorupcyjna uruchomiona w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku rozszerzyła definicję korupcji, formując ją w kategoriach międzynarodowego problemu społecznego. Uwzględniając te czynniki, musimy zakładać, że zmieniały się także motywacje tworzenia centralnych organów antykorupcyjnych.

O ile pierwsze ACA były tworzone przez konkretne rządy państw po to, aby rozwiązać społeczny problem korupcji definiowany przez nie same, o tyle centralne organy antykorupcyjne powstające od początku lat dziewięćdziesiątych były już powoływane do życia przede wszystkim w odpowiedzi na rekomendacje, oczekiwania międzynarodowych organizacji, dysponujących ogromnymi możliwościami nacisku. To one decydują dziś o definicji korupcji.

### 3. CZY ACA SĄ SKUTECZNYM NARZĘDZIEM WALKI Z KORUPCJĄ?

Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Zanim spróbuję ją sformułować, muszę poczynić kilka zastrzeżeń. Pogłębione studia nad funkcjo-

nowaniem centralnych agencji antykorupcyjnych zainicjowano stosunkowo niedawno. Badacze wciąż eksperymentują, próbując opracować formułę, która pozwoliłaby chociażby na sprawdzenie, jak dalece dobrze jedna konkretna agencja wykonuje swój mandat. Analizy porównawcze w tym zakresie są bardzo dyskusyjne. Poszczególne ACA są bardzo zróżnicowane, chociażby ze względu na sposób uregulowania ich działalności, kompetencje, faktycznie wykonywane funkcje czy kontekst społeczno-kulturowy, w którym działają. Póki co, nie wypracowano więc żadnego wspólnego mianownika, który pozwoliłby na takie porównania.

Jeszcze trudniejsza, a właściwie niemożliwa, jest ocena, czy działalność ACA rzeczywiście wpływa na skalę korupcji. W tym przypadku nie dysponujemy bowiem ani dobrymi miernikami efektywności agencji, ani narzędziami umożliwiającymi rzetelny pomiar poziomu korupcji<sup>24</sup>. Badacze są sceptyczni co do możliwości oceny wpływu agencji antykorupcyjnej na zmniejszenie skali korupcji jeszcze z jednego powodu. Wskazują, że nawet w przypadku agencji, o których powszechnie uważa się, że odniosły sukces (w Hongkongu czy w Singapurze), trudno udowodnić, że to akurat wyłącznie za ich sprawą zagrożenie korupcją zmniejszyło się<sup>25</sup>. W tych przypadkach bowiem ustanowienie agencji było elementem realizacji szerszych programów przeciwdziałania korupcji. Zwykle przewidywały one jednoczesne zmiany, na przykład, w organizacji pracy aparatu administracyjnego czy inne systemowe reformy. ACA nigdy też nie funkcjonują w próżni. Niezależnie od stopnia ich specjalizacji, zawsze obok istnieją inne instytucje, których kompetencje i działania pokrywają się z funkcjonowaniem ACA lub są wobec nich komplementarne<sup>26</sup>. W związku z tym, nawet jeśli możemy stwierdzić, że nastąpiło zmniejszenie skali korupcji w tej czy innej dziedzinie życia publicznego, to istniejące dane nie pozwalają udowodnić, iż stało się to akurat za sprawą działań podejmowanych przez ACA. Patrick Meagher, którego badanie dalej analizuję bardziej szczegółowo, zwraca uwagę na jeszcze inne przeszkody w ocenie ich funkcjonowania<sup>27</sup>. Jedną z nich jest ograniczony zakres danych, które zwykle są udostępniane przez te organy. Na przykład singapurskie biuro antykorupcyjne,

tak chwalone za swoją skuteczność, nie podaje w zasadzie żadnych informacji o swojej działalności, które niezależnemu badaczowi pozwoliłyby na weryfikację tej oceny. Niewiele lepiej jest w przypadku większości innych instytucji antykorupcyjnych.

Chcąc odpowiedzieć na pytanie, czy ACA są dobrym narzędziem walki z korupcją, stajemy od razu wobec fundamentalnych problemów. Niemniej próby odpowiedzi oparte na badaniach empirycznych są podejmowane i niezależnie od zastrzeżeń trzeba je docenić. Potrzeba badań nad ACA jest też coraz bardziej paląca, na co zwraca uwagę chociażby Louis de Sousa<sup>28</sup>. Instytucje te, jak wykazano w poprzedniej części, stały się standardowym elementem globalnej polityki antykorupcyjnej. Od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia powstaje ich coraz więcej. Ich koszty funkcjonowania rosną, a ponoszą je nie tylko podatnicy konkretnych państw, ale i społeczność międzynarodowa, która wspiera ich tworzenie. Próby odpowiedzi na pytania o czynniki sukcesów lub porażek ACA, o to, który z istniejących modeli powinien być rekomendowany, a który nie, domagają się oparcia na analizach empirycznych. Stąd też, chcąc znaleźć interesujące nas odpowiedzi, skorzystamy w niniejszym tekście z wyników trzech – jak dotąd najczęściej cytowanych – badań poświęconych funkcjonowaniu ACA.

Jednym z powszechnie znanych studiów nad centralnymi organami antykorupcyjnymi jest przywoływane już badanie Patricka Meaghera z 2004 roku. Stosując metodę studium przypadku, poddał analizie ACA funkcjonujące w Argentynie, Malezji i Tanzanii, a na podstawie danych zastanych opisał jeszcze kilka innych agencji, włączając w to najslawniejsze ICAC z Hongkongu czy singapurskie CPIB. Meagher ocenił instytucje, biorąc pod uwagę także charakterystykę innych ACA. Odwoływał się przy tym do podstawowych typów działań, które tego rodzaju podmioty realizują. Wśród najistotniejszych wskazał między innymi: przyjmowanie i rozpatrywanie skarg, prowadzenie działań śledczych, dochodzeniowych, prewencyjnych (w tym szczególnie działań badawczych, analitycznych i szkoleniowych), doradczych w zakresie zachowania standardów etyki i przejrzystości, informacyjnych (włączając w to, na przykład, ogólnospołeczne działania edukacyjne).

Autor omawianej ekspertyzy zaproponował również wskaźniki: rezultaty twarde (np. liczba przyjętych i rozpatrzonych skarg czy liczba zakończonych postępowań), rezultaty miękkie (np. wyniki sondaży opinii społecznej świadczące o tym, że instytucja odpowiada, bądź nie, na potrzeby społeczne), efektywność (rozumiana głównie w kategoriach ekonomicznych – jako stosunek nakładów finansowych do uzyskanych rezultatów twardych i miękkich). Do jakich wniosków doszedł Meagher?

Przede wszystkim jego studium wzmocniło argumenty na rzecz hipotezy, iż nie można pokładać nadziei w centralnych agencjach antykorupcyjnych, jako jedynych lub nawet głównych czynnikach, mających wpływ na ograniczenie skali korupcji. Jednym z cenniejszych wniosków z pewnością było spostrzeżenie, że dla ogólnej efektywności danej ACA ważny jest moment i okoliczności, w jakich została ona utworzona. W większości przypadków, co odnotował Meagher, ośrodki władzy decydują się na powołanie centralnej agencji antykorupcyjnej w odpowiedzi na aferę lub, gdy mamy do czynienia z rozwiniętym krajem demokratycznym, w odpowiedzi na negatywne oceny poprzednio rządzącej ekipy. Ważnym impulsem wprowadzenia agencji antykorupcyjnych bywają również warunki stawiane przez organizacje międzynarodowe. Niezależnie jednak, co jest czynnikiem decydującym, ACA ma szansę osiągnąć sprawność wtedy, gdy jej powstanie jest elementem szerszej strategii przeciwdziałania korupcji i efektem konsensu różnych stron sceny politycznej. Tylko wtedy agencja ma szansę na trwałe zdobycie silnej pozycji, a politycy będą zapewniać jej długofalowe wsparcie. Na poparcie tej tezy Meagher podaje przykłady Singapuru, Hongkongu, USA czy Nowej Południowej Walii, jako *success stories* oraz Tanzanii i Botswany, gdzie agencje zakładane w atmosferze rozgłosu, szybko straciły swoją zdolność operacyjną, ponieważ zabrakło wspomnianych okoliczności. W przypadku tanzańskiego Biura Zapobiegania Korupcji (*Taasisi ya Kuzuia Rushwa*), które w tym opracowaniu było przedmiotem pogłębionej analizy, u podłoża braku sukcesów leżały ponadto zbyt małe uprawnienia, słabe poparcie społeczne (publiczna wiedza o istnieniu tej agencji była znikoma) i brak wykwa-

lifikowanych kadr. Te czynniki, w powiązaniu z brakiem konsensu politycznego i horyzontalnej strategii antykorupcyjnej, ostatecznie zdecydowały o porażce tanzańskiej ACA.

W analizie Meaghera odnajdziemy jeszcze jedno cenne spostrzeżenie związane z okolicznościami powstania ACA. Autor zauważa, że strategia i konsens nie mają tak istotnego znaczenia w przypadku agencji tworzonych przez reżimy totalitarne lub semi-totalitarne (np. Singapur czy Malezja). W tym przypadku zwykle silne struktury państwowe radzą sobie lepiej z organizacją i skutecznym wykorzystaniem takiego instrumentu jak ACA. Co oczywiście ma swoje inne skutki uboczne, singapurskie CPIB jest nietransparentne dla przeciętnego obywatela, jednocześnie powszechnie znane są jego brutalne sposoby działania (nawet stosowanie tortur<sup>29</sup>).

Inny ważny wniosek płynący z analizy Meaghera dotyczy zakresu działalności ACA. Tworząc tego rodzaju organizację, trzeba mierzyć siły na zamiary. W praktyce oznacza to takie zdefiniowanie i zbalansowanie mandatu agencji, aby była w stanie wykonywać swoją podstawową funkcję, czyli zwalczać korupcję i jednocześnie mogła wykazać efektywność swoich działań. Dylemat, przed którym stoją ACA, w praktyce polega na wyborze między selekcją spraw, którymi mają się zajmować, a szerokim frontem walki z korupcją. Analiza Meaghera potwierdza wnioski innych badaczy, że w zasadzie tylko ICAC w Hongkongu ma odpowiednie zasoby, zaplecze i podstawy prawne, aby wykonywać swoje zadania w tak szerokim zakresie, jaki dla tej komisji zdefiniowano. Większość centralnych organów antykorupcyjnych nie dysponuje nawet połową budżetu, który ma ICAC, nie wspominając już o kadrach. Spostrzeżenie to prowadzi do oczywistego wniosku. Bezrefleksyjna chęć skopiowania agencji z Hongkongu skończy się porażką, jeśli nie zapewni się jej odpowiednio dużego zaplecza finansowego i ludzkiego. Tak właśnie stało się w przypadku ACA z Bostwany, Ugandy, Tajlandii czy Filipin. Większości tych państw po prostu nie było stać na stworzenie agencji na wzór ICAC, mimo to spróbowały i poniosły porażkę.

Stąd też rozsądnym wyjściem jest przyjęcie innego modelu lub jasne określenie, jakiego rodzaju przypadkami korupcji ma zajmować się

ACA (np. tymi, które są związane z nieprawidłowościami na najwyższych szczeblach władzy). Jednocześnie musi ona mieć odpowiednie uprawnienia, pozwalające jej na stosowanie „testu spraw”. To znaczy możliwości określania, czy dany przypadek korupcji jest wart wysiłku tak kosztownej instytucji. Tego rodzaju mechanizmy stosowane są przez, na przykład, ICAC z Nowej Południowej Walii czy argentyńskie biuro antykorupcyjne. To ostatnie ocenia ważność danej sprawy, stosując kryteria ekonomiczne (finansowej skali szkód), instytucjonalne (zagrożenia stabilności organów państwa) i społeczne (określając populację, która może zostać dotknięta konsekwencjami danego przypadku korupcji). Niestety, w większości ACA nie stosują mechanizmów selekcji i dlatego są nieefektywne – z powodu braku środków przy jednoczesnym zbyt szerokim zakresie spraw, którymi mają się zajmować.

Jeszcze jednym ważnym wątkiem, który warto omówić w kontekście analiz Meaghera, jest odpowiedzialność (*accountability*). Wykonane przez niego studia przypadków pokazują, że ACA mają typową dla wszystkich struktur biurokratycznych tendencję do zamykania się we własnym świecie. Istnieje poważny problem przejrzystości działania tego rodzaju instytucji, zwłaszcza gdy mają one szerokie uprawnienia śledcze i dochodzeniowe. Zadowolająco udało się rozwiązać go jedynie w dwóch przypadkach – w Hongkongu i jego odpowiednikowi z Nowej Południowej Walii. W obu instytucjach do nadzoru nad nimi dopuszczeni są obywatele. Kontrolę realizują za pośrednictwem specjalnych ciał konsultacyjnych, które mogą również dokonywać audytu. Mechanizmy nadzoru i kontroli nad agencjami w Hongkongu i Nowej Południowej Walii stanowią realną gwarancję, że ryzyko nadużyć będzie małe. Inne agencje mają w tym zakresie poważne braki, a wśród nich przede wszystkim singapurska CPIB, której sukcesy – właśnie ze względu na brak przejrzystości działania – są często kwestionowane. Brak odpowiedzialności jest przyczyną największego, zdaniem Meaghera, ryzyka, jakie należy rozważyć, decydując się na powołanie do życia ACA. Tego, że staną się niczym więcej jak narzędziem w rękach polityków, dążących do realizacji własnych partykularnych interesów.

Kwestia odpowiedzialności wyjaśnia jeszcze inne zagadnienia, których nie można pominąć, omawiając raport Meaghera. ACA nie mogą być tworzone w próżni. Będą odpowiedzialne i skuteczne tylko wtedy, gdy zostaną utworzone jako część większego systemu, a nie jako dodatek. Efektywność ACA jest uwarunkowana poprawnymi relacjami z innymi instytucjami, takimi jak sądy, administracja publiczna, inne służby czy społeczeństwo. Nie przypadkiem za sukces uważa się właśnie funkcjonowanie komisji antykorupcyjnych w Hongkongu i w Nowej Południowej Walii, a więc w państwach o stabilnej sytuacji politycznej, dobrej kondycji gospodarczej i wydolnym aparacie państwowym. Tam ACA stanowią dobre uzupełnienie istniejącego instrumentarium walki z przestępczością.

Inną analizą, wartą omówienia, jest pogłębione studium funkcjonowania centralnych agencji antykorupcyjnych w pięciu krajach afrykańskich – Ghanie, Malawi, Tanzanii, Ugandzie i Zambii autorstwa Alana Doiga, Davida Watta i Roberta Williamsa<sup>30</sup>. Badanie wykonano w 2004 r., stosując technikę studium przypadku. Autorzy opierali się także na materiałach pochodzących z wywiadów i analizie danych zastanych. Konkluzje co do efektywności afrykańskich ACA są raczej negatywne.

Okazało się, że opisane instytucje cechują się wysokim stopniem dezorganizacji. Są źle zarządzane, niedofinansowane (część badanych ACA funkcjonuje wyłącznie dzięki zagranicznemu wsparciu finansowemu), gwarancje ich niezależności są słabe, ich działania nie są planowane, nie dysponują kanałami komunikacji ze społeczeństwem. Jednocześnie (co jest spostrzeżeniem zbliżonym z wnioskami Meaghera) afrykańskie agencje tworzone na wzór ICAC funkcjonującego w Hongkongu. Popelniono przy tym błąd, powołując do życia instytucje, którym wyznaczono cele i przydano kompetencje wykraczające daleko poza możliwości organizacyjne i finansowe państw afrykańskich. Nie bez znaczenia przy tym był fakt, że utworzono je nie ze względu na wewnętrzną potrzebę walki z korupcją, ale pod naciskiem międzynarodowych organizacji, które uznały, iż tak zmotywują rządy do podniesienia standardów życia publicznego. Za utworzeniem opisywanych ACA nie stała więc ani spójna wizja przeciwdziałania korupcji, ani rzeczywista

wola polityczna, aby realizować to zadanie, nie wspominając już o konsensie. To w połączeniu z nierealistycznymi oczekiwaniami nie mogło przynieść dobrych rezultatów.

Raport Doiga, Watta i Williamsa dokumentuje i uwypukla jeden bardzo ważny czynnik związany z warunkami tworzenia ACA – wpływ różnych aktorów społecznych domagających się zmian w polityce antykorupcyjnej. Na przykładzie państw afrykańskich (choć można postawić hipotezę, że z podobną sytuacją możemy mieć do czynienia także w innych regionach świata), wyraźnie widać, że brak kompatybilności i synchronizacji między celami, możliwościami, realiami, motywacjami i oczekiwaniami rządów, społeczeństw i międzynarodowych organizacji domagających się utworzenia agencji antykorupcyjnych może być przyczyną permanentnego braku efektywności tych instytucji. Do podobnych wniosków, analizując ACA powstające w Europie Środkowo-Wschodniej, doszli Dan Dionisie i Francesco Checchi<sup>31</sup>. Co prawda nie opierali się oni na wynikach systematycznie gromadzonych danych, niemniej ich spostrzeżenia na temat agencji funkcjonujących między innymi na Lotwie, Litwie, w Słowenii, Bułgarii i Rumunii są równie interesujące. Może nieco anegdotyczny, ale pouczający zarazem, jest przykład rumuńskiej agencji, która w czasie negocjacji przedakcesyjnych do Unii Europejskiej (w latach 2007–2008) rozpoczęła śledztwa w sprawie kilku wysokich rangą polityków. Zostały one szeroko nagłośnione jako sukces rządu w walce z korupcją. Jednak po wejściu Rumunii do UE rozgłos znikł, a sprawy nie trafiły nawet do sądu. Podobnie zdarzyło się w Bułgarii. Sytuacje te przypominają proces tworzenia centralnych organów antykorupcyjnych w Afryce tylko po to, by zadowolić głównych pożyczkodawców i donatorów.

Trzecim badaniem, o którym warto wspomnieć, jest sondaż przeprowadzony w 2006 r. wśród głównych funkcjonariuszy czterestu centralnych agencji antykorupcyjnych (głównie europejskich) przez Louisa de Sousa z ośrodka badawczego ANCORAGE-NET<sup>32</sup>. Było to bodaj pierwsze badanie, w ramach którego przedstawiciele ACA dokonywali samooceny efektywności własnych instytucji. Respondentom zadawano pytania dotyczące między inny-

mi okoliczności, w jakich są tworzone agencje, uregulowań dotyczących ich funkcjonowania, zakresu kompetencji, zasobów kadrowych i budżetu oraz relacji ze społeczeństwem. Niestety nie ma tu miejsca, aby dokładniej omówić wnioski płynące z tego badania. Skupimy się jedynie na tych, które wydają się najciekawsze lub najbliższe korespondują z wynikami wcześniej omawianych projektów.

Jeden z bardziej interesujących wniosków, płynących z raportu de Sousa, dotyczy postrzegania ACA przez funkcjonariuszy publicznych. Respondenci byli proszeni o wskazanie cech, które decydują o tym, że jest to instytucja odmienna od innych organów zajmujących się przeciwdziałaniem przestępczości. Mieli do wyboru takie aspekty jak: odrębność misji, uprawnienia, centralizacja kompetencji, rozpoznawalność w społeczeństwie, czy możliwości prowadzenia badań i gromadzenia wiedzy na temat korupcji. Okazało się, że „odrębność misji” nie była dla respondentów istotnym czynnikiem decydującym o szczególności ACA. De Sousa stwierdził, że ten wynik może być konsekwencją faktu, że równoległe do agencji antykorupcyjnej, także konwencjonalne organy ścigania (prokuratura czy Policja) specjalizują się w przeciwdziałaniu przestępczości korupcyjnej. Stąd też odrębność misji przestaje być ważna. Jednak innym wytłumaczeniem, które nasuwa się w kontekście perspektywy socjologii problemów społecznych, jest związek z rozmyciem znaczenia korupcji. Przypomnijmy, że wraz z tym jak międzynarodowe instytucje zdobyły własność społecznego problemu korupcji, to one decydują o tym, jak jest on definiowany, niezależnie od sytuacji w poszczególnych państwach. Wraz z tym procesem można obserwować rozrastanie się definicji korupcji zarówno w sensie zachowań obejmowanych tym terminem, jak i obszarów życia publicznego, w których występowanie tego zjawiska jest identyfikowane. Współczesna korupcja to nie tylko przekupstwo funkcjonariuszy publicznych, nepotyzm, czy kolesiostwo. To również rozmaite nadużycia władzy (np. uprawnień funkcjonariuszy), pranie brudnych pieniędzy, niejasne finansowanie działalności politycznej czy defraudacje. Ponadto uznaje się, że przypadki korupcji nie dotyczą już tylko sfery publicznej,

ale także sektora prywatnego, stąd też dążenia do penalizacji korupcji w tym obszarze. Dla pytanych przedstawicieli ACA odrębność czy szczególność misji, polegającej na walce z korupcją, nie musi być zatem istotna, ponieważ mając niejako narzuconą, szeroką definicję tego zjawiska, misja ta staje się trudna do określenia. Jednocześnie rozmyta definicja jest korzystna zarówno z punktu widzenia polityków, którzy decydują o powstaniu agencji antykorupcyjnej, jak i samych ACA; pierwszym ułatwia rozpoznanie problemu społecznego, drugim dostarcza uzasadnienia dla własnej egzystencji.

Innym interesującym wnioskiem z badań de Sousa są dane pokazujące, że funkcjonariusze ACA, wbrew temu, co zauważa większość analityków, są przekonani, iż głównym impulsem do powołania ich instytucji były czynniki wewnętrzne – presja opinii publicznej, skala korupcji i konsens polityczny. Dopiero w dalszej kolejności wskazują na wpływ instytucji międzynarodowych. Wynik ten można traktować jako przejaw swego rodzaju „zakrzywienia percepcji”, bowiem z innych źródeł wiadomo, że w większości przypadków (zwłaszcza nowych ACA powstających pod koniec XX wieku) ich utworzenie prawie nigdy nie było poprzedzone pogłębionymi analizami na temat skali i charakterystyki korupcji, prawie nigdy nie były one efektem konsensu politycznego, ani presji ze strony opinii społecznej w danym kraju<sup>33</sup>.

Jednak najważniejszym wynikiem badań Luisa de Sousa jest sformułowanie listy podstawowych kryteriów, pomocnych w utworzeniu i zorganizowaniu efektywnego organu przeciwdziałania korupcji:

- Po pierwsze, zanim powoła się do życia ACA, należy dokładnie określić, czemu ma ona służyć. Konieczna jest wyjściowa decyzja co do jej przyszłego kształtu, uprawnień i budżetu, powinna ona korespondować z możliwie precyzyjnym określeniem skali i charakterystyki korupcji.
- Kolejnym kryterium jest wymieniany przez wszystkich innych badaczy i analityków konsens polityczny. ACA nie powinny być tworzone jedynie jako wyraz woli rządu, sprawującego akurat władzę. Jednocześnie konsens nie oznacza rytualnej zgody wyrażającej się

- na przykład w głosowaniu nad ustawą tworzącą agencję. Siły polityczne powinny mieć rzeczywiście przekonanie, że ACA jest potrzebna.
- Unikanie pułapek i braków w statucie agencji, to kolejny warunek sukcesu ACA. Powinna ona być wyposażona w kompetencje odpowiednie do celów i środków, które jej wyznaczono i zapewniono. Jeśli jej celem ma być wykrywanie korupcji, musi mieć uprawnienia dochodzeniowo-śledcze. Jeśli ma skupiać się na prewencji, musi być bardziej otwarta na współpracę ze społeczeństwem.
  - Ramy funkcjonowania ACA muszą być odpowiednio zagwarantowane prawnie. Aby dobrze skonstruować przepisy, powinny one być poddane szerokim konsultacjom społecznym ze środowiskami akademickimi, pozarządowymi, eksperckimi.
  - Kultura organizacyjna ACA winna promować dobre przywództwo i zachowywać prymat kompetencji. Dlatego wewnątrz agencji powinny obowiązywać najwyższe standardy rekrutacji pracowników i wylaniania kierownictwa.
  - Ponadto agencje powinny: kierować się w swoim działaniu strategiami i planami; tworzyć kanały komunikacji ze społeczeństwem, posługując się przy tym najnowszymi technologiami informatycznymi; być elastyczne i otwarte na zmiany w środowisku, w którym funkcjonują; współpracować ściśle z innymi podmiotami, szczególnie tymi, które stanowią uzupełnienie funkcji ACA (np. z sądami czy prokuraturą); uczestniczyć we współpracy międzynarodowej i być zakorzenionym w społeczeństwie obywatelskim. □

<sup>1</sup> Zob. L. de Sousa, *Anti-corruption Agencies: Between Empowerment*, wyd. cyt., s. 3 oraz L. de Sousa, *Anti-Corruption Agencies as Central Pieces in A National Integrity System-Luis de Sousa* (rękopis 2008).

<sup>2</sup> P. Meagher, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, 2004, s. 3.

<sup>3</sup> Zob. P. Meagher, *Anti-Corruption Agencies*, wyd. cyt. oraz OECD: *Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of Models*, OECD, Paris 2007.

<sup>4</sup> J.R. Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, World Bank Institute, Washington 2004.

<sup>5</sup> P. Meagher, *Anti-Corruption Agencies*, wyd. cyt., s. 3.

<sup>6</sup> P. Meagher, *Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality*, „The Journal of Policy Reform” 2005, t. 8, nr 1, s. 70.

<sup>7</sup> Zob. J.S.T. Quah, *Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries*, referat przygotowany na konferencję „Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening reventive and Repressive Capacities”, Lizbona, 14–16 maja 2008.

<sup>8</sup> J.R. Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions Panacea*, wyd. cyt.

<sup>9</sup> Istnieje pewien spór między badaczami co do kwestii, czy drugą najstarszą ACA w Azji była komisja w Hongkongu czy też biuro antykorupcyjne w Malezji, utworzone w 1967 roku na wzór singapurskiego CPIB. Część autorów wskazuje, że Malezja wyprzedza w tym zakresie Hongkong (pisze o tym na przykład J.S.T. Quah). Inni z kolei wskazują, że malezyjska agencja od początku była mało efektywna i przechodziła wiele zmian – była likwidowana i reaktywowana, łączona z innymi służbami itp. Stąd też za początek funkcjonowania ACA w Malezji raczej należałoby datować na rok 1997, gdy przyjęto specjalną ustawę antykorupcyjną, a w ślad za nią utworzono zupełnie nową, odrębną instytucję.

<sup>10</sup> L. de Sousa, *Does Performance Matter for Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-Corruption Agencies*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2009 oraz L. de Sousa, *Political Parties and Corruption in Portugal*, „West European Politics” 2001, t. 24, nr 1.

<sup>11</sup> Ciekawostką może być fakt, że australijska komisja to jak dotąd jedyny przypadek ACA, który został utworzony w celu zwalczania korupcji wyłącznie w wybranym regionie danego kraju.

<sup>12</sup> Zob. L. de Sousa at. all, Meagher at. all oraz J.S.T. Quah, *Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned?*, „Journal of Contingencies and Crisis Management” 2001, t. 9, nr 1.

<sup>13</sup> Zob. G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, wyd. cyt. oraz UNDP, *Mainstreaming Anti-Corruption in Development*, UNDP, New York 2008.

<sup>14</sup> USA były żywotnie zainteresowane wdrożeniem międzynarodowych standardów przeciwdziałania korupcji, przede wszystkim dlatego, że jako jedyne od 1977 r. dysponowały ustawodawstwem pozwalającym na karanie własnych firm za praktyki korumpowania funkcjonariuszy publicznych (*Foreign Corrupt Practices Act*). Regulacja ta była skutkiem afer Watergate i Lockheeda. Po zakończeniu zimnej wojny okazało się, że stanowi ona problem, obniżając konkurencyjność amerykańskich firm

- na nowych rynkach wschodzących głównie w stosunku do ich europejskich odpowiedników. W tym samym czasie europejskie firmy mogły nie tylko bezkarnie korumpować obce rządy, ale mogły wręcz odpisywać wydatki poniesione w związku z tym procederem od podatku (robiły to między innymi Francja, Niemcy czy Belgia). Naciskając przede wszystkim na OECD, Bank Światowy i MFW, Stany Zjednoczone zdołały doprowadzić do przyjęcia odpowiednich konwencji, zobowiązujących państwa członkowskie lub klienckie tych organizacji do przyjęcia regulacji podobnych do obowiązujących w USA.
- <sup>15</sup> Zob. M. Bukovansky, *Corruption Is Bad: Normative Dimensions of the Anti-corruption Movement*, Australian National University, Canberra 2002.
- <sup>16</sup> Chodzi przede wszystkim o tzw. kryteria kopenhaskie, które Rada Europejska uchwaliła w 1993 r. jako podstawowy warunek dla wszystkich państw starających się o członkostwo UE. Por. L. de Sousa, *Anti-Corruption Agencies as Central Pieces*, wyd. cyt. oraz N. Charron, *Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: A New Dataset*, referat przygotowany na konferencji: „New Public Management and the Quality of Government conference”, 13–15 listopad 2008, Göteborg.
- <sup>17</sup> Dopiero wraz z przyjęciem w 2003 r. Konwencji ONZ przeciwko korupcji pojawił się zapisany w artykułach tego aktu prawa międzynarodowego wymóg, aby kraje sygnatariusze tworzyły specjalne organy antykorupcyjne.
- <sup>18</sup> Por. D. Dionisie, F. Checchi, *Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe*, wyd. cyt.
- <sup>19</sup> P. Meagher, *Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality*, „The Journal of Policy Reform” 2005, t. 8, nr 1.
- <sup>20</sup> Najlepiej oceniane ze względu na efektywność ACA w Singapurze i Hongkongu swój początek miały w skandalach związanych z funkcjonowaniem policji i to policjanci byli ich pierwszym celem. W Hongkongu skala skorumpowania funkcjonariuszy policji, ich zaangażowanie w handel narkotykami i pobieranie zysków z prostytucji było tak wielkie, że nie istniała wręcz inna możliwość, jak tylko powołać specjalną instytucję antykorupcyjną. Proceder sięgnął najwyższych szczebli policyjnej hierarchii, nie wyłączając samego szefa policji, superintendenta Petera Godbera, który niedługo po założeniu ICAC uciekł z kraju. Parę lat później został deportowany z powrotem, osądzony i skazany, co było wielkim sukcesem Komisji. Początkowo jednak problem korupcji w policji był tak rozległy, że tronowo utworzonej Komisji trzeba było zbudować ze sprowadzanych z Anglii funkcjonariuszy Scotland Yardu (zob. P. Meagher, *Anti-corruption Agencies: Rhetoric*, wyd. cyt.).
- <sup>21</sup> Por. L. de Sousa, *Anti-Corruption Agencies as Central Pieces*, wyd. cyt.
- <sup>22</sup> Budżet CPIB pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku wynosił na przykład zaledwie 1 mln singapurskich dolarów, natomiast w 2003 r. był już 20-krotnie większy. Budżet ICAC z Hongkongu w podobnym okresie wzrósł jeszcze bardziej, bo aż 50-krotnie. (zob. J.S.T. Quah, *Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies*, wyd. cyt.).
- <sup>23</sup> Por. P. Meagher, *Anti-corruption Agencies: Rhetoric*, wyd. cyt. oraz G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, wyd. cyt.
- <sup>24</sup> Ironią losu jest fakt, że próby udowodnienia skuteczności ACA w ograniczaniu korupcji, podejmowane z wykorzystaniem Indeksu Percepcji Korupcji Transparencyjności (CPI), wykazały negatywną korelację między istnieniem centralnego organu antykorupcyjnego w danym kraju i wartością tego wskaźnika (zob. M. Johnston, *Independent Anti-Corruption Commissions: Success Stories and Cautionary Tales*, Paper, Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, The Hague, Mimeo 2001). Takiego wyniku można było się spodziewać, uwzględniając niedostatki metodologii według, której tworzony jest CPI (G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, wyd. cyt., s. 34–55) oraz fakt, iż nie jest to miernik korupcji, a jedynie sposób pomiaru percepcji korupcji. Utworzenie ACA w oczywisty sposób wpływa na intensyfikację debaty o niej, a to nie może pozostać bez wpływu na sposób postrzegania skali tego zjawiska.
- <sup>25</sup> D. Kaufmann, *Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive-Driven Approaches*, Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, UNDP 1998.
- <sup>26</sup> P. Meagher, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, wyd. cyt., s. 29.
- <sup>27</sup> Tamże, s. 26.
- <sup>28</sup> L. de Sousa, *European Anti-Corruption Agencies: protecting Community's Financial Interests in a knowledge-based, innovative and Integrated Manner*, ISCTE, Lisboa 2006, s. 10–11.
- <sup>29</sup> P. Meagher, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, wyd. cyt., s. 4.
- <sup>30</sup> A. Doig, D. Watt i R. Williams, *Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia*, Anticorruption Resource Centre, 2005.
- <sup>31</sup> D. Dionisie i F. Checchi, *Corruption and Anti-Corruption Agencies*, wyd. cyt.
- <sup>32</sup> L. de Sousa, *European Anti-Corruption Agencies: protecting the Community's financial interests*, wyd. cyt.
- <sup>33</sup> Zob. A. Doig, D. Watt i R. Williams, *Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions*, wyd. cyt. oraz Dan Dionisie i Francesco Checchi: *Corruption and Anti-Corruption Agencies*, wyd. cyt.



# PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH

**Julia Piłera**

Sekretarz Stanu  
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,  
Pełnomocnik Rządu do Spraw  
Opracowania Programu  
Zapobiegania Nieprawidłowościom  
w Instytucjach Publicznych

## 1. ISTOTA KORUPCJI

Słowo „korupcja” pochodzi od łacińskiego „corruptio”, oznaczającego zepsucie, przekupstwo, przewrotność. Zgodnie z art. 2 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, korupcja oznacza „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagające od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”. Według definicji przyjętej przez ogólnosiwiatową organizację Transparency International zjawisko to oznacza nadużycie powierzonej władzy dla uzyskania osobistej korzyści.

Najbardziej znanym podziałem korupcji, przyjętym przez doktrynę i pojawiającym się w wielu aktach prawnych, także międzynarodowych (m.in. Konwencji Prawnokarnej o Korupcji przyjętej przez Radę Europy), jest rozróżnienie na korupcję czynną i bierną. Korupcja czynna oznacza złożenie obietnicy korzyści lub udzielanie korzyści w zamian za określone działanie lub zaniechanie działania. Korupcja bierna natomiast, to żądanie lub przyjęcie takiej korzyści przez funkcjonariusza publicznego, a nawet samo zaakceptowanie takiej propozycji.

W literaturze przedmiotu dokonuje się również klasyfikacji tego zjawiska w podziale na

trzy główne rodzaje: korupcję urzędniczą, korupcję gospodarczą oraz korupcję polityczną. Do korupcji urzędniczej, zwanej także administracyjną, zaliczane są przestępstwa korupcyjne występujące w różnych dziedzinach administracji państwowej i samorządowej. Zjawisko to dotyczyć może wszystkich szczebli hierarchii administracyjnej, od szeregowych urzędników po osoby zajmujące kierownicze stanowiska w państwie. Korupcja gospodarcza wiąże się z bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wywarcia wpływu na procesy gospodarcze. Zjawisko to godzi przede wszystkim w prawidłowe funkcjonowanie rynku oraz zasady uczciwej konkurencji, jak również utrudnia rozwój gospodarczy. Terminem korupcji politycznej określa się natomiast takie działania osób sprawujących funkcje publiczne, które naruszają obowiązki wynikające ze stanowiska, pełnionej funkcji lub urzędu, podejmowane dla osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych dla siebie bądź swojej grupy politycznej.

Pojęcie korupcji jest jednakże trudne do określenia ze względu na coraz nowsze formy, które zjawisko to przybiera. Przyjęcie jednoznacznej definicji byłoby wielce pożądane, lecz musiałaby ona być nie tylko uniwersalna i konkretna, ale także w dużym stopniu elastyczna, tak aby mogła objąć wszystkie występujące przejawy korupcji.

W powszechnym rozumieniu termin korupcja obejmuje oprócz łapownictwa czynnego i biernego inne negatywne zjawiska dotyczące osób pełniących funkcje publiczne – takie jak: płatna protekcja, nadużycie funkcji, nepotyzm, handel wpływami.

Polskie prawo karne dokonuje rozróżnienia następujących form przestępstwa korupcji:

- łapownictwo biernego, tj. sprzedajność w związku z pełnieniem funkcji publicznych (art. 228 kk);
- łapownictwo czynne, czyli przekupstwo (art. 229 kk);
- płatna protekcja, tj. powoływanie się na wpływy w instytucjach państwowych (art. 230, 230a kk);
- nadużycie lub przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 kk);
- łapownictwo w wyborach (art. 250a kk);
- korupcja w obrocie gospodarczym (art. 296a kk).

Ponadto sankcje karne za przestępstwa korupcyjne przewidziane zostały w ustawach szczegółowych. W ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.) przewidziano kary związane m.in. z popełnieniem następujących czynów: przyjmowaniem korzyści majątkowych w związku z zorganizowaniem zawodów sportowych oraz zakładów wzajemnych, powoływaniem się na wpływy w polskim związku sportowym lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem.

W tym miejscu podkreślić należy, że przestępstwa korupcyjne należą do grupy najtrudniejszych do wykrycia i udowodnienia czynów przestępnych. Stwierdzenie jego popełnienia, a następnie wskazanie sprawcy jest znacznie bardziej skomplikowane niż w przypadku ustalenia sprawców innych przestępstw.

Trudności związane ze zwalczaniem przestępstw korupcyjnych wynikają również z charakteru działań podejmowanych przez osoby po-

pełniające czyn zabroniony. Do przyjmowania lub wręczania korzyści majątkowych dochodzi zwykle bez udziału osób postronnych, a całemu procederowi nadaje się cechy legalności. Przy-

.....  
**Trudności związane ze zwalczaniem przestępstw korupcyjnych wynikają również z charakteru działań podejmowanych przez osoby pełniące czyn zabroniony. Do przyjmowania lub wręczania korzyści majątkowych dochodzi zwykle bez udziału osób postronnych, a całemu procederowi nadaje się cechy legalności.**  
 .....

kładem może być wspólne działanie oferentów w procesie udzielenia zamówienia publicznego, którzy przystępują do niego w zмовie. Mogą oni proponować nawet znacznie niższe ceny, wiedząc, że i tak jeden z nich

wygra przetarg dla wszystkich. Innym przypadkiem tego typu działań jest sprzedaż przez dewelopera mieszkania po obniżonej cenie urzędnikowi lub osobom z nim związanym, który doprowadził wcześniej do nabycia gruntów dla realizacji inwestycji za znacznie mniejszą wartość. W toku dochodzeń prowadzonych przez służby powołane do zwalczania korupcji odnotowano również przypadki uwzględniania wypłaconych korzyści majątkowych na fakturach, jako opłaty związanej z opóźnieniem, czy nieprzewidywanymi kosztami dostaw.

W licznych publikacjach dotyczących tego problemu podkreśla się, iż pomiędzy obiema stronami czynności o charakterze korupcyjnym tworzy się tzw. „zмова milczenia” – solidarność sprawców, co powoduje, że żadna z nich nie jest zainteresowana wykryciem przestępstwa. Okoliczności te w znaczny sposób wpływają na zmniejszenie efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych.

## 2. POSTRZEGANIE ZJAWISKA KORUPCJI W POLSCE

Według sondażu przeprowadzonego w maju 2010 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej 87 proc. Polaków uważa, że korupcja w kraju stanowi duży problem<sup>1</sup>. W ciągu ostatnich czterech lat odsetek osób, które tak sądzą, zmniejszył się o 6 pkt proc. 44 proc. badanych uważa, że korupcja jest bardzo dużym problemem, a „raczej dużym” – 43 proc. Tylko 8 proc. badanych jest zdania, że korupcja to w Polsce

problem „raczej mały”, a 5 proc. nie ma zdania na ten temat. W ocenie badanych, korupcja najczęściej występuje w polityce wśród działaczy partyjnych, radnych, posłów, senatorów (60 proc. wskazań) i służbie zdrowia (58 proc.). Mniej wskazań (31 proc.) zyskały urzędy (gminne, powiatowe i wojewódzkie). Na korupcję w sądach i prokuraturze wskazuje 29 proc. badanych, a w urzędach centralnych i ministerstwach 26 proc. Ponad 56 proc. Polaków uważa, że w naszym kraju istnieje polityczna wola zwalczania korupcji.

W opublikowanym w 2010 r. przez Transparency International Indeksie Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index – CPI) Polska została sklasyfikowana na 41 miejscu z wynikiem **5,3 punktu, w rankingu liczącym 178 państw, wyprzedzając tym samym następujące kraje Unii Europejskiej: Litwę (5,0), Węgry (4,7), Czechy (4,6), Łotwę (4,3), Słowację (4,3), Włochy (3,9), Rumunię (3,7), Bułgarię (3,6) i Grecję (3,5). W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to poprawę wyniku o 0,3 punktu.** W 2009 r. Polska zajęła bowiem 49 miejsce na 180 krajów, z rezultatem 5,0 punktu. W latach 2008 i 2007 były to odpowiednio 58 miejsce ze wskaźnikiem 4,6 oraz 61 miejsce z wynikiem 4,2 punktu na 180 państw<sup>2</sup>. Przypomnijmy, że CPI ukazuje postrzegany poziom korupcji w państwach objętych badaniem. Każdy kraj oceniany jest w skali od 10 (największy poziom przejrzystości) do 0 (największy poziom korupcji). Ranking układany jest według ilości uzyskanych punktów, od największej do najmniejszej. Najwyższa lokata w rankingu oznacza najmniejszy poziom postrzegania korupcji.

Wyniki badań wskazują, że nie ma społecznego przyzwolenia na zjawisko korupcji, a obywatele domagają się od państwa konsekwentnej i skutecznej eliminacji tej patologii z życia publicznego.

### 3. MECHANIZMY KORUPCJOGENNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, w tym również występowanie zjawiska korupcji, dotyczą

w dużej mierze procesu wydawania decyzji administracyjnych oraz osób biorących w nim udział lub mogących wywierać wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć. Jak wskazuje Centralne Biuro Antykorupcyjne w raporcie pn. *Mapa Korupcji*, czynnościami urzędowymi, którym mogą towarzyszyć działania o charakterze korupcyjnym są m.in.: wydawanie koncesji, pozwoleń na budowę, decyzji o wymiarze, odroczeniu lub umorzeniu podatku; udzielanie zamówień publicznych i organizacja przetargów; gospodarowanie mieniem publicznym<sup>3</sup>.

W Polsce korupcja urzędnicza i gospodarza znajdują się w sferze oddziaływania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli. Na podstawie wieloletnich doświadczeń z przeprowadzanych kontroli NIK wyszczególniła obszary działalności instytucji publicznych objęte ryzykiem występowania korupcji oraz mechanizmy korupcjogenne, tj. nieprawidłowości powodujące możliwość wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Do podstawowych mechanizmów korupcjogennych zidentyfikowanych na podstawie wyników badań kontrolnych zaliczono:

- nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa,
- dowolność postępowania,
- konflikt interesów,
- brak jawności postępowania,
- słabość sytemu kontroli i nadzoru,
- kumulowanie uprawnień,
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości<sup>4</sup>.

Charakteryzując nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, wskazano na naruszanie procedur legislacyjnych, takich jak: pomijanie obowiązującego trybu opiniowania lub uzgodnień międzyresortowych, dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych, pozostawianie luk i niejednoznaczności interpretacyjnych, niespójne nowelizowanie ustaw, wytwarzanie coraz większej ilości aktów prawnych.

Dowolność postępowania spowodowana jest przede wszystkim brakiem przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania spraw, nieprzejrzystością i nieprecyzyjnością przepisów prawa oraz zbyt częstymi zmianami legislacyjnymi. Do konfliktu interesów dochodzi wówczas, gdy urzędnik dokonujący rozstrzygnięć w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczą-

cy w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Należy podkreślić, że konflikt ma miejsce nie tylko, gdy w danej sprawie urzędnik działa w osobistym interesie, ale również, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważa nad interesem publicznym. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na występowanie tego mechanizmu. Liczne przykłady ujawnione w toku corocznie przeprowadzanych kontroli wskazują, jak rozległe i niebezpieczne dla .....

**Przeprowadzane przez NIK kontrole wykazały występowanie takich nieprawidłowości jak: łączenie zatrudnienia w administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej, wykorzystywanie sprzętu służbowego do celów prywatnych, brak szczegółowych regulacji wewnętrznych odnoszących się do ograniczenia wykonywania przez pracowników urzędu działalności gospodarczej...**

Przeprowadzane przez NIK kontrole wykazały występowanie takich nieprawidłowości jak: łączenie zatrudnienia w administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej, wykorzystywanie sprzętu służbowego do celów prywatnych, brak szczegółowych regulacji wewnętrznych odnoszących się do ograniczenia wykonywania przez pracowników urzędu działalności gospodarczej, odpłatne świadczenie usług doradczych w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej i następnie opiniowanie ich w ramach obowiązków służbowych, opiniowanie własnych projektów przez ich autorów, łączenie funkcji egzaminatora z funkcją organizatora szkolenia lub wykładawcy.

Powyższe zagadnienie poddane zostało analizie przez OECD w dokumencie pn. *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest In the Public Service*. W ocenie organizacji, w związku ze zniesieniem barier występujących między sferami publiczną i prywatną – poprzez m.in. prywatyzację zadań publicznych (*outsourcing* usług publicznych), rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ruchy fluktuacyjne pracowników między sektorami publicznym i prywatnym – nastąpił wzrost płaszczyzn, na których może dochodzić do konfliktu interesów. Wymaga to, w ocenie OECD, jasnego zdefiniowania najpierw samego zjawiska konfliktu interesów, potem zaś zidentyfikowania istot-

nych, wymagających eliminacji sytuacji konfliktowych lub potencjalnie konfliktowych oraz ustanowienia klarownych i skutecznych mechanizmów wykrywania konkretnych zachowań i stanów faktycznych, mogących wskazywać na istnienie konfliktu interesów.

OECD stwierdza, iż konflikt interesów powstaje w sytuacji, kiedy urzędnik państwowy w najszerszym tego słowa rozumieniu podejmuje w sferze służbowej decyzje, które wpływają lub też tylko mogą wpływać (oddziaływać) na

sferę jego prywatnych interesów. We wskazanym opracowaniu podany zostaje przykład urzędnika zatrudnionego w urzędzie regulacyjnym ds. telekomunikacji, który decydować ma, czy stawki usług telekomunikacyjnych poddanych kontroli regulatora nie są zbyt

wysokie, a który może być motywowany myślą (swoim wewnętrznym przekonaniem), że kiedyś może starać się o zatrudnienie w podmiocie, co do którego teraz ma podjąć decyzję. Wydaje się więc, iż w ocenie OECD sytuacja konfliktowa może wystąpić bez oddziaływania czynników zewnętrznych, bez faktycznej, przewidywanej i realnej możliwości osiągnięcia korzyści (brak obiektywnie dostrzegalnych z zewnątrz przesłanek wskazujących na możliwość istnienia konfliktu interesów), a jej źródłem mogą być tylko wewnętrzne przemyślenia osoby co do potencjalnego uzyskania bliżej niesprecyzowanych korzyści w przyszłości (niemożliwe lub bardzo trudne do zidentyfikowania z zewnętrznego punktu widzenia).

#### 4. DZIAŁANIA NA RZECZ ZMNIEJSZENIA RYZYKA WYSTĘPOWANIA KORUPCJI W SEKTORZE PUBLICZNYM

Z problemem korupcji występującej w administracji publicznej zmagają się większość państw, nie tylko europejskich, bez względu na

ich poziom rozwoju, politykę, ustrój gospodarczy i społeczny. Zjawisko to postrzegane jest jako jedna z największych patologii istniejących w administracji publicznej, ponieważ godzi ono w autorytet państwa i obniża poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych oraz ich działalności. Wpływa również na negatywne postrzeganie przez społeczeństwo aktywności funkcjonariuszy publicznych i ich rzetelności. Z tych powodów priorytetowym założeniem nowoczesnie funkcjonującej administracji publicznej staje się m.in. tworzenie systemów zapobiegania konfliktom interesów między dobrem publicznym a partykularnymi interesami urzędników. Wykorzystywanie funkcji publicznych do celów prywatnych stało się bowiem powszechnie dyskutowanym przez opinię publiczną problemem.

Zadania mające na celu przeciwdziałanie potencjalnym nieprawidłowościom realizuje Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, powołany w dniu 27 listopada 2007 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów (Dz. U. z 2007 r. Nr 224, poz. 1660, z późn. zm.), w szczególności poprzez inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych i projektów zmian organizacyjnych.

Działania podejmowane przez Pełnomocnika obejmują: bieżące monitorowanie działalności organów państwa oraz przeprowadzanie analizy zgłaszanych wniosków i informacji, przeprowadzanie i zlecenie kontroli, współpracę z organami kontroli i nadzoru. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że są to trzy bardzo istotne obszary aktywności dla zmniejszania stopnia ryzyka wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości i nadużyć w sektorze publicznym.

Poddanie analizie, a następnie weryfikacji, otrzymywanych sygnałów zewnętrznych pozwala ujawnić wiele przypadków nieprawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych lub wykazać podejmowanie przez osoby pełniące funkcje publiczne działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami antykorupcyjnymi. W dalszej kolejności daje podstawy do zlecenia przeprowadzenia kontroli lub podjęcia współpracy z właściwymi organami. Podkreśle-

nia w tym miejscu wymaga również, że nie należy lekceważyć zawiadomień o potencjalnych nieprawidłowościach, pochodzących od osób o nieustalonej tożsamości. Wielokrotnie bowiem okazało się, że przekazane informacje odzwierciedlały stan faktyczny, a ich uzyskanie pozwoliło na wyeliminowanie zaistniałych nieprawidłowości. Anonimowość skarg jest najczęściej wynikiem obawy przed utratą pracy przy jednoczesnym strachu przed ponoszeniem w przyszłości współodpowiedzialności.

Dzięki opisanym powyżej działaniom można zidentyfikować wiele problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, mających istotne znaczenie dla efektywności przeciwdziałania zjawisku korupcji. Wnioski z przeprowadzonych analiz oraz wyniki kontroli wykorzystywane są bowiem w trakcie opracowania projektów legislacyjnych oraz rozwiązań o charakterze systemowym.

Należy również pamiętać, że wszelkie przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym, zmniejszające ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych przyczyniają się do ograniczenia potencjalnych strat dla budżetu państwa. Korupcja wywiera bowiem negatywny wpływ na finanse sektora publicznego, generując dodatkowe obciążenia budżetowe z tytułu utraconych przez państwo korzyści. Dlatego działania mające na celu zapobieżenie występowaniu nadużyć powinny stanowić ważny element w polityce antykorupcyjnej państwa. □

<sup>1</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu. Komunikat z badań*, Warszawa, maj 2010.

<sup>2</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

<sup>3</sup> Por.: Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa Korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Warszawa 2010, s. 11–12.

<sup>4</sup> Por.: Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku*, Warszawa 2010, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1688.pdf>.

# ZASADY TWORZENIA I WDRAŻANIA STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ

Program Przeciw Korupcji  
Fundacji im. Stefana Batorego

9

Bazując na dziesięcioletnich doświadczeniach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, doświadczeniach innych krajów naszego regionu (np. Słowenii, Litwy, czy Łotwy) oraz pracach Antykorupcyjnej Grupy Roboczej działającej w 2001 r. przy wsparciu organizacyjnym Banku Światowego, przygotowaliśmy opracowanie *Jak walczyć z korupcją?* Ma ono na celu wywołanie szerokiej i poważnej dyskusji na temat kształtu polskiej polityki antykorupcyjnej. Przedstawiamy w nim zasady tworzenia i prawidłowego wdrażania strategii antykorupcyjnej oraz przykłady rozwiązań, które mogą posłużyć do przygotowania takiej strategii dla Polski.

W dokumencie tym postulujemy m.in.: przyjęcie przez rząd strategii antykorupcyjnej o horyzoncie 15–20-letnim i wyasygnowanie na jej realizację adekwatnych środków finansowych; zlecenie jednej centralnej instytucji zadania jej wdrażania, a także stworzenie w każdej instytucji publicznej komórki odpowiedzialnej za realizację przypadających na nią zadań; wprowadzenie wymogu okresowej wewnętrznej i zewnętrznej ewaluacji postępów realizacji strategii; powołanie kilkusobowej, niezależnej od rządu, instytucji eksperckiej oceniającej proces jej wdrażania oraz prowadzenie niezależnej kontroli jej realizacji przez media i organizacje pozarządowe.

Opracowanie zaprezentowane zostało publicznie 6 grudnia 2010 r. na konferencji z udziałem przedstawicieli rządu, Policji, CBA i NIK, oraz środowisk naukowych i pozarządowych. Swój komentarz do propozycji w nim zawartych przedstawili: dr Kaja Gadowska z Uniwersytetu Jagiellońskiego, minister Julia Pitera – Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, posłanka Elżbieta Witek (PiS), posłanka Stanisława Prządka (SLD) oraz poseł Ludwik Dorn (niezrzeszony). Zdecydowana większość dyskutantów uznała, że dokument powinien stać się przedmiotem dyskusji decydentów. Wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Adam Rapacki zapewnił, że uwzględni go przy tworzeniu **Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2015**. Na początku 2011 r. ministerstwo zwróciło się do Programu Przeciw Korupcji z prośbą o przedstawianie opinii do tekstu projektu Programu, w którym faktycznie uwzględniono część naszych propozycji.

Poniżej prezentujemy wybrane fragmenty opracowania *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*. Pełny tekst oraz zapis dźwiękowy konferencji, na której zaprezentowaliśmy opracowanie, dostępne są na stronie internetowej Fundacji pod adresem <http://www.batory.org>.

pl/korupcja/aktual.htm Jesteśmy też otwarci na uwagi i opinie – prosimy przesyłać je na adres przeciw-korupcji@batory.org.pl.

\*\*\*

## JAK WALCZYĆ Z KORUPCJĄ? ZASADY TWORZENIA I WDRAŻANIA STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ DLA POLSKI Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010

[...]

### 2.2. ZAWARTOŚĆ I FORMA DOKUMENTU STRATEGICZNEGO

W dokumencie strategicznym należy:

- sformułować misję oraz określić cele strategiczne;
- wskazać sposoby osiągnięcia celów zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, tzn. ustalić zadania, terminy, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie konkretnych zadań;
- określić wskaźniki oceny wykonania celów;
- wskazać źródło finansowania zadań wynikających ze strategii. Przyjęcie nawet najlepszej strategii, która nie będzie miała zapewnionych środków na jej wykonanie – niestety nie da pożądanego rezultatu;
- jasno określić instytucję odpowiedzialną za wdrażanie strategii oraz to, komu, jak często i w jakiej formie składa raporty z realizacji strategii;
- zaplanować powołanie oddzielnej, niezależnej od rządu instytucji nadzorującej i oceniającej cały proces<sup>1</sup>.

Długofalowa, narodowa strategia antykorupcyjna, aby mieć szansę na właściwą realizację, musi być przez podmioty, które będą ją realizować, uznana za dokument wiążący, co oznacza w praktyce, że musi przyjąć formę aktu prawnego.

[...]

### 3.3. NARZĘDZIA PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

#### 3.3.1. Działania punitywne

Jeśli chodzi o działania represyjne zwalczające przejawy korupcji, to właściwie istnieją wszelkie narzędzia konieczne do wykrywania i karanie osób

skorumpowanych. W ostatnich 10 latach znówelizowano Kodeks karny, wprowadzając do niego nowe przestępstwa korupcyjne, takie jak korupcję wyborczą, w sporcie, w biznesie. Wprowadzono też zasadę niekarania osób wręczających łapówkę, o ile zawiadomią o tym organy ścigania. Obowiązek ścigania przestępstw korupcyjnych poza Policją, w której utworzono specjalne wydziały do walki z korupcją oraz w ramach której działa Centralne Biuro Śledcze, mają także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a przede wszystkim utworzone w 2006 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA dysponuje niezwykle szerokimi i w ocenie autorów tego opracowania, w niektórych przypadkach nadmiernymi uprawnieniami oraz narzędziami, takimi jak: zakładanie podsłuchów, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, zakupu kontrolowanego, a nawet prowokacji policyjnej. Wydaje się więc, że istnieje wiele, być może nawet zbyt dużo instytucji, które w zakresie swojego działania mają walkę z korupcją. Czy walka z przejawami korupcji (*ex post*) będzie skuteczna, zależy teraz od umiejętności i możliwości wyżej wymienionych organów oraz od woli politycznej ich zwierzchników.

#### 3.3.2. Działania prewencyjne

Ponieważ charakter korupcji, z którą obecnie zmagają się państwo polskie, jest inny niż przed laty, inne też być powinny cele i zadania stawiane w narodowej strategii antykorupcyjnej. Obecnie znacznie większy nacisk należy położyć na działania prewencyjne (*ex ante*). Przede wszystkim potrzebne jest utworzenie ciała promującego i wdrażającego działania zapobiegające korupcji. Nie musi być to nowa instytucja; wykonywanie tych zadań można przekazać instytucji już istniejącej. Dodajmy, że obowiązek ten wynika z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 5 i 6), którą Polska ratyfikowała w 2006 r. Ważne, aby ciało to miało zapewnioną niezależność<sup>2</sup>, a władza zapewniła mu finansowe i osobowe podstawy efektywnego działania. W naszej koncepcji ciało to mogłoby być odpowiedzialne za wdrażanie narodowej strategii antykorupcyjnej.

Metody prewencyjne to nie tylko edukacja i kodeksy etyczne, ale przede wszystkim wprowadzanie do pragmatyki służbowej, do zasad funkcjonowania urzędów mechanizmów zabez-

pieczających przed korupcją oraz stworzenie systemu bezpiecznego informowania o nieprawidłowościach występujących w instytucjach publicznych.

### 3.4. ZAGROŻENIA DLA SKUTECZNEGO WDRAŻANIA STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ W POLSCE

#### 3.4.1. Zwalczanie korupcji jako zagadnienie niepriorytetowe

Przedstawiając diagnozę sytuacji w Polsce, należy wziąć pod uwagę również pewne zjawiska negatywne, które mogą przeszkadzać w tworzeniu, a przede wszystkim implementacji strategii antykorupcyjnej. Stwierdzenie zawarte w raporcie Ernst & Young<sup>3</sup>: „Walka z nadużyciami i korupcją utraciła swój nowatorski charakter, a wraz z nim przeminęło także przekonanie o pilności tej kwestii”, dotyczy sytuacji globalnej, ale świetnie oddaje sytuację w Polsce. Po latach ciągłego eksploatowania tematyki korupcyjnej oraz stosowania kontrowersyjnych metod walki z jej przejawami wydaje się, że dla obecnie rządzących krajem nie jest to zagadnienie priorytetowe. Mimo że z końcem grudnia 2009 r. przestał obowiązywać „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania na lata 2005–2009”, nie przygotowano nowej strategii. Co więcej, w raporcie „Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe” przeciwdziałanie korupcji jako temat – wyzwanie rozwojowe – nie istnieje. Problem większej transparentności struktur państwowych występuje jedynie fragmentarycznie w rozdziale „Sprawne państwo”, w kontekście potrzeby przejrzystej interpretacji i przejrzystego tworzenia przepisów prawa.

#### 3.4.2. Niskie zainteresowanie społeczne

Społeczeństwo słabo ocenia zaangażowanie struktur państwa w zwalczanie patologii korupcyjnej. W badaniu CBOS-u z 2010 r. 46 proc. respondentów negatywnie, a 38 proc. pozytywnie ocenia działania rządu w tej dziedzinie<sup>4</sup>. Jednakże samo społeczeństwo nie przejawia wyraźnej chęci mobilizowania rządzących do skuteczniejszych działań. Nie zwiększa się ilość organizacji społecznych gotowych zająć się tą tematyką.

Liczba organizacji strażniczych od lat nie przekracza dziesięciu. Zwłaszcza brak jest prężnych organizacji lokalnych, patrzących na ręce władzy samorządowej.

#### 3.4.3. Kryzys dziennikarstwa i mediów

Ponadto od kilku lat zauważalny jest regres w dziennikarstwie śledczym. Po chwilowym rozkwicie tej gałęzi dziennikarstwa w pierwszych latach naszego stulecia, wróciliśmy do sytuacji z lat 90. XX wieku. Poza jedną stacją telewizyjną komercyjną nie ma redakcji, która posiadałaby oddzielny dział dziennikarstwa śledczego. Widoczny jest także, być może istotniejszy problem – zaangażowania poważnych mediów w walkę polityków, w walkę pomiędzy partiami. Ofiarą tego zjawiska pada także sprawa zwalczania korupcji, która często przedstawiana jest tendencyjnie, a jej potrzebę wyolbrzymia się lub bagatelizuje, zależnie od tego, której opcji politycznej sprzyja dziennikarz.

Powszechnie zauważalna jest też tabloidyzaacja mediów, zwłaszcza telewizji, co jest szczególnie groźne, zważywszy na to, że większość społeczeństwa polskiego wiedzę o świecie zdobywa właśnie za pośrednictwem telewizji. Media publiczne w coraz mniejszym stopniu wypełniają swoją misję, coraz bardziej odchodzą od pełnienia funkcji informacyjnej i kontrolnej.

Wymienione tu zjawiska powodują, że początkowe wsparcie dla stworzenia i właściwego wdrażania dobrej narodowej strategii antykorupcyjnej ze strony społeczeństwa obywatelskiego może nie być naszym zdaniem znaczące. Dlatego też wzmocnienie tego wsparcia powinno być jednym z elementów strategii.

## 4. WIZJA I CELE STRATEGICZNE

### 4.1. Wizja

Tworzenie strategii należy rozpocząć od sformułowania wizji, będącej obrazem sytuacji, jaką chcielibyśmy uzyskać w wyniku jej wdrożenia.

Widzimy Polskę jako kraj, w którym marginalne zjawiska korupcyjne nie ograniczają rozwoju gospodarczego i społecznego, w którym zagwarantowany jest równy dostęp obywateli do usług i świadczeń społecznych, a korupcja staje się raczej wyjątkiem niż regułą.



Z myślą o przeciwdziałaniu korupcji tworzone są zarówno krótko-, jak i długookresowe strategie. Jednak doświadczenia krajów, które próbują sobie z tym problemem radzić, wskazują na to, że trzeba wyznaczać cele długofalowe. W krótkim czasie jeszcze nikomu nie udało uporać się z tym zjawiskiem. Narodowa strategia antykorupcyjna powinna mieć perspektywę czasową 15–20 lat. Powinna też być wpisana w strategię rozwoju państwa.

#### 4.2. Kontekst międzynarodowy

W procesie tworzenia strategii i formułowania wizji trzeba brać pod uwagę fakt uczestnictwa państwa w międzynarodowych instytucjach i porozumieniach. W Unii Europejskiej obowiązuje „A Comprehensive EU Anti-corruption Policy”<sup>75</sup>. Zaleca się w niej przestrzeganie konwencji międzynarodowych i uczestniczenie w mechanizmach monitorujących ich wypełnianie. Te konwencje to:

- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych,
- Prawnokarna konwencja o korupcji przyjęta przez Radę Europy,
- Cywilnoprawna konwencja o korupcji przyjęta przez Radę Europy,
- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

Najskuteczniejszy mechanizm monitorujący przestrzeganie konwencji, w postaci Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), posiada Rada Europy. Realizację zobowiązań wynikających z konwencji OECD monitoruje Grupa Robocza ds. przekupstwa w międzynarodowych transakcjach. Problem polega jednak na tym, że choć raporty GRECO czy OECD są poważnie traktowane przez rząd, to ich treść nie przenika do opinii publicznej. Natomiast mechanizm implementacji konwencji ONZ-owskiej (Konferencja Państw Stron Konwencji) nie jest skutecznym mechanizmem jej monitorowania.

#### 4.3. Cele strategiczne i wskaźniki ich realizacji

Budując wizję działań antykorupcyjnych, należy w pierwszej kolejności sformułować cele strategiczne. Przy założeniu, że strategia jest

tworzona na 15–20 lat, proponujemy wyznaczenie następujących celów strategicznych:

- spowodowanie zmiany postawy obywatelskiej na taką, która uznaje, że normalność to brak korupcji;
- ukształtowanie w świadomości społecznej przekonania, że zadaniem władz jest stałe ograniczanie korupcji;
- zrównoważenie działań w trzech filarach: prewencji, represji i edukacji;
- znalezienie się Polski w pierwszej dziesiątce krajów UE pod względem przejrzystości.

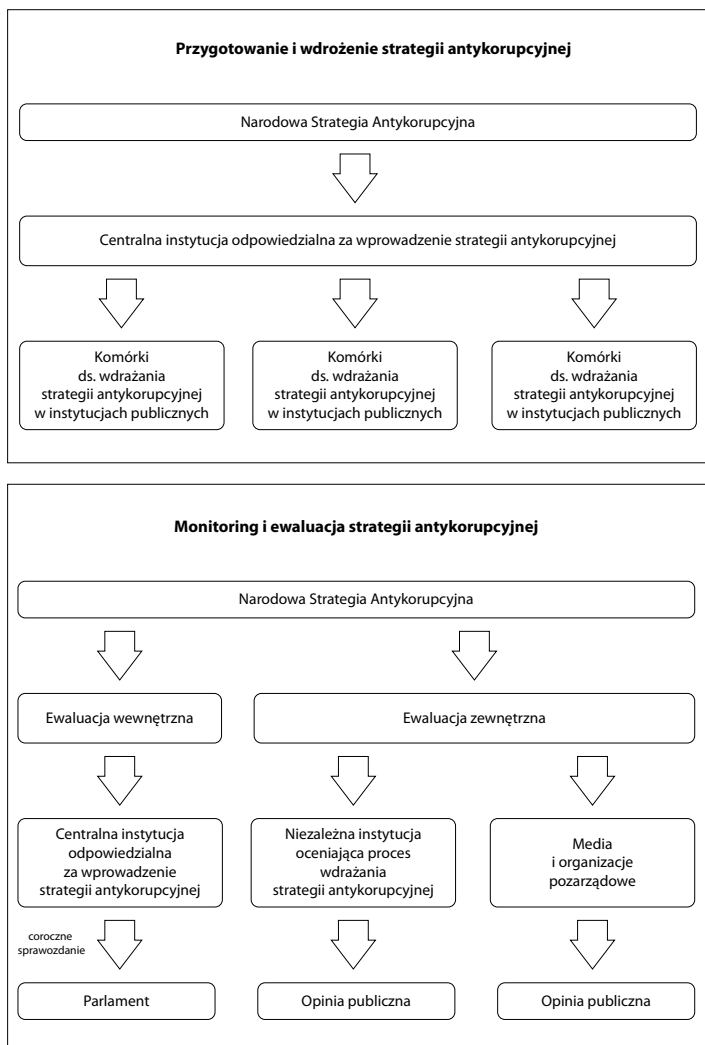
Realizacja celów musi być mierzona konkretnymi wskaźnikami. Realizacja celu pierwszego i drugiego może być mierzona badaniami opinii publicznej – większość badanych zadeklaruje pożądane postawy.

Za spełnienie celu trzeciego można będzie uznać wprowadzenie do pragmatyki pracy wszystkich instytucji publicznych stale monitorowanego mechanizmu zapobiegania korupcji. Do realizacji tego celu należy utworzyć niezależne od rządu ciało zajmujące się prewencją i edukacją antykorupcyjną, które będzie mogło wykazać się konkretnymi rezultatami swej pracy.

Miernikiem osiągnięcia celu czwartego będzie pozycja Polski względem innych krajów członkowskich Unii Europejskiej w rankingu Transparency International – otrzymanie w rankingu CPI noty 7,0.

## 5. GŁÓWNE DZIEDZINY ŻYCIA PUBLICZNEGO ZAGROŻONE WYSTĘPOWANIEM KORUPCJI ORAZ PROBLEMY DO ROZWIĄZANIA

Obok celów strategicznych należy sformułować cele operacyjne, realizowane w perspektywie 2–4 lat. Dotyczyć one powinny obszarów szczególnie podatnych na korupcję, a ich konsekwentna realizacja przyczyni się do spełnienia w dłuższej perspektywie celów strategicznych. W rozdziale 5 zostaną sformułowane główne problemy i zadania do realizacji w newralgicznych obszarach życia publicznego narażonych na korupcję. Nie przedstawiamy wyczerpującej analizy wszystkich problemów. Wskazujemy



## 7. WPROWADZANIE STRATEGII I OCENA REALIZACJI CELÓW

W strategii antykorupcyjnej należałoby wyznaczyć jedną centralną instytucję odpowiedzialną za jej wprowadzanie. Proponujemy, aby w przypadku Polski była to powołana jako wypełnienie zobowiązań wypływających z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 6) niezależna instytucja do spraw prewencji antykorupcyjnej.

Następnie w każdej instytucji publicznej trzeba wyznaczyć komórkę, która będzie wdrażała przypadające na nią zadania strategii. Na realizację tych zadań należy przeznaczyć adekwatne środki finansowe.

Instytucja ta powinna przynajmniej raz w roku składać parlamentowi raport z realizacji strategii. Wnioski z raportu stanowiłyby podstawę aktualizacji dotychczasowych zadań.

Abymóc właściwie ocenić stopień realizacji strategii, konieczne jest wprowadzenie ewaluacji wewnętrznej – oceny sukcesu.

W tym celu trzeba zbudować system monitorujący postęp implementacji. Musi on zawierać mierzalne kryteria oceny.

Oprócz ewaluacji wewnętrznej potrzebna jest też ewaluacja zewnętrzna. Postulujemy powołanie niezależnej od rządu instytucji oceniającej proces wdrażania rządowej strategii antykorupcyjnej. Ciało to złożone z kilku ekspertów<sup>6</sup> miałoby przygotowywać co roku ocenę realizacji strategii z wyszczególnieniem podstawowych sukcesów, problemów i czynników ryzyka wraz z propozycją dalszych działań. Jeśli pojawi się taka potrzeba, powinno też opracowywać wnio-

jedynie według nas najważniejsze, a tam, gdzie mamy wystarczającą wiedzę, proponujemy rozwiązania. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że każdy rząd tworzący swoją własną strategię może zaproponować inne rozwiązania, odpowiadające jego filozofii politycznej.

W rozdziale 8, dla ilustracji, pokażemy, jak naszym zdaniem powinno się w strategii antykorupcyjnej formułować cele operacyjne i przedstawiać działania zmierzające do ich realizacji. Skupimy się na trzech obszarach: finansowania polityki, administracji publicznej i tworzenia prawa.

[...]

ski w kwestii pociągnięcia do odpowiedzialności za niewykonywanie bądź nieefektywne wykonywanie strategii w organach państwowych.

Instytucja taka powinna mieć swój sekretariat i niewielki, ale oddzielny budżet.

Niezależną kontrolę zewnętrzną postępów w realizacji strategii prowadziłyby też w ramach kontroli obywatelskiej media i organizacje pozarządowe. Aby im to umożliwić, wszystkie dokumenty związane z przygotowaniem i implementacją strategii należałoby niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej.

## 8. PRZYKŁADOWE OPRACOWANIE SPOSOBU SFORMUŁOWANIA I REALIZACJI CELÓW OPERACYJNYCH W WYBRANYCH DZIEDZINACH ŻYCIA PUBLICZNEGO

Po opisaniu głównych problemów i określe- niu celów operacyjnych powinno się w strate- gii przedstawić sposoby realizacji tych celów. W opracowaniu należy zamieścić opis sposo- bów, narzędzi i harmonogram realizacji celów.

Aby realizacja celów operacyjnych była moż- liwa, trzeba do nich dołączyć bardzo konkretne plany działań. Proponujemy, aby podzielić je na działania ustawodawcze, instytucjonalne i prak- tyczne. Plany te powinny być rodzajem harmo- nogramu, zawierającego zadania, terminy, osoby i instytucje odpowiedzialne za ich wykonanie.

Podobnie jak w przypadku celów strategicz- nych, kluczowe jest określenie wskaźników oceny wykonania celów operacyjnych. Wskaźniki te muszą być maksymalnie konkretne i muszą określać rezultat, jaki chce się osiągnąć. Nie może to być np. jedynie przygotowanie projektu legislacyjnego, lecz także jego wdrożenie wraz ze zbadaniem skutków, jakie wywołało jego sto- sowanie<sup>7</sup>.

Tak jak pisaliśmy we wstępie, plany kon- kretnych, krótkoterminowych działań mogą się zmieniać zależnie od rozwoju sytuacji i wizji władz realizujących w danym momencie strate- gię antykorupcyjną.

Poniżej przykładowo zajmujemy się trzema problemami: zwiększeniem przejrzystości spo-

sobów finansowania polityki, usprawnieniem i odpolitycznieniem administracji publicznej oraz zwiększeniem przejrzystości i partycypacyjności procesu legislacyjnego. Ponadto, przedstawiamy rozwiązania, które mogą odegrać istotną rolę w przeciwdziałaniu korupcji – potrzebą wspar- cia i ochrony sygnalistów.

[...]



<sup>1</sup> Niezbędność istnienia instytucji nadzorującej podkre- śla Drago Kos – szef słoweńskiej, niezależnej Komisji ds. Przeciwdziałania Korupcji, który pełni również funkcję szefa GRECO (Grupa Państw przeciwko Ko- rupcji). Twierdzi on, że w Słowenii jedną z przyczyn kłopotów ze skutecznym wdrażaniem strategii anty- korupcyjnej jest właśnie fakt utrudniania przez rząd pracy Komisji, która ma formalne uprawnienia do monitorowania stanu zaawansowania realizacji strate- gii. Rząd kilkakrotnie podejmował próby likwidacji Komisji.

<sup>2</sup> W art. 6. Konwencji ONZ czytamy: „Każde z Państw Stron, ..... zapewni istnienie, odpowiednio, organu lub organów dla zapobiegania korupcji..... udzieli organowi bądź organom..... konieczną adekwatną niezależność, ..... umożliwiając mu bądź im wykony- wanie jego bądź ich funkcji w sposób efektywny i bez oddziaływania niedozwolonych wpływów. Zapewnio- ne zostaną niezbędne środki materialne i wyspecjali- zowany personel,.....”

<sup>3</sup> „Osiągnięcie etycznego wzrostu – Nowe rynki, nowe wyzwania”, Raport z 11 Światowego Badania Nad- użyć Gospodarczych, Ernst & Young, 2010.

<sup>4</sup> Badanie *Opinia społeczna o korupcji w Polsce* do- stępne na: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_063\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF).

<sup>5</sup> Dostępna na: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/fightagainst\\_fraud/fight\\_against\\_corruption/l33301\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fightagainst_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm).

<sup>6</sup> Np. Słoweńska Komisja ds. Przeciwdziałania Ko- rupcji liczy 4 członków, których delegują (po jed- nym) Prezydent, Rada Sądownictwa, Sejm i rząd.

<sup>7</sup> W sprawozdaniach z realizacji rządowego „Progra- mu zwalczania korupcji” bardzo często uznawano zadanie za wykonane, jeśli doszło do przygotowania przez administrację rządową jakiegoś projektu legi- slacyjnego. Jednocześnie wiadomo było, że projekt ten nie został uchwalony przez parlament. Praca nie przyniosła żadnych wymiernych skutków.

# SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM

dr inż. Mirosław Recha  
Krajowa Izba Gospodarcza

## WSTĘP

W Polsce kilkanaście tysięcy organizacji wdrożyło systemy zarządzania jakością wg normy ISO 9001 i uzyskało certyfikaty. Powszechnie wdrażane są także systemy zarządzania środowiskowego wg normy ISO 14001 i systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy wg normy PN-N 18001. Wdrażane są obecnie systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji wg normy PN 17799, ponieważ w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej realizacja tych systemów stała się dosyć istotna, przede wszystkim ze względu na dużą konkurencję na rynku i dobrze działający wywiad gospodarczy.

Wejście Polski do Unii Europejskiej wymusza również konieczność zdecydowanego zintensyfikowania działań zmniejszających ryzyko występowania przejawów korupcji.

Polska jest na czele różnego rodzaju list rankingowych w Unii Europejskiej odnośnie występowania zjawisk korupcyjnych i jest bardziej podatna na te zjawiska niż pozostali starzy członkowie Unii.

Patrząc więc z perspektywy systemowego zarządzania firmą, szczególnie ważne dla wizerunku organizacji w oczach jej interesariuszy jest jej zachowanie etyczne, którego bardzo ważnym elementem jest przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym.

Zjawisko korupcji może wystąpić oczywiście w każdej organizacji i w każdym przypadku będzie ono miało negatywny wydźwięk społeczny. Jednakże najbardziej społecznie szkodliwe są przypadki korupcji – i związanego z tym łamania prawa – w jednostkach administracji rządowej i samorządowej. Postawy bowiem i zachowania urzędników są bacznie obserwowane przez obywateli i w sposób świadomy lub nieświadomy często przez nich naśladowane.

Zwalczanie korupcji jest jednym z priorytetów w ramach pierwszego i trzeciego filaru Unii Europejskiej. Na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej ustanawiającego Wspólnotę Europejską przyjęto liczne akty prawa wtórnego w zakresie zwalczania tego zjawiska. Rada Europy przyjęła też „Dwadzieścia Zasad Wiodących w Walce z Korupcją”. Mają one charakter rekomendacji dla członków Rady, a więc również dla Polski. Obejmują bardzo szeroki wachlarz działań we wszystkich obszarach życia gospodarczego, społecznego i politycznego krajów członkowskich.

Działania podejmowane w ramach Unii Europejskiej zwalczające zjawiska korupcji, były jednym z argumentów opracowania w Polsce „Rządowej Strategii Antykorupcyjnej”. Strategia ta opiera się na trzech założeniach, a mianowicie:

1. Uporządkowanie przepisów prawa, aby tworzyły jasny, klarowny, niepozostawiający

wątpliwości system umożliwiający swobodny rozwój rynku, pomnażający siłę ekonomiczną państwa opartą na rzeczywistym kapitale oraz wdrożenie zmian organizacyjnych usprawniających administrację i kreujących jej profesjonalizm.

2. Niezbędnym czynnikiem, gwarantującym skuteczność „Strategii”, jest uczestnictwo i współpraca wszystkich: polityków, urzędników i obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych oraz mediów z drugiej strony.
3. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach realizacji „Strategii” muszą być nakierowane przede wszystkim na zmianę klimatu społecznego panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki oraz kultury prawnej w społeczeństwie.

Szczególny nacisk w „Strategii Antykorupcyjnej” został położony na przejrzystość procedur administracyjnych – eliminowanie nadmiernej uznaniowości urzędnika, co jest zbieżne z koncepcją systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001:2008, który to system opiera się na przejrzystych, jednoznacznych procedurach, z wyraźnym określeniem zakresu uprawnień, odpowiedzialności i marginesu swobody decyzyjnej realizatorów procedury. O ile „Strategia Antykorupcyjna” w swoich założeniach przyjęła dosyć czytelne i oczywiste zasady zwalczania korupcji, to jednakże bardzo zagregowany charakter tych zasad nie znalazł dotychczas odpowiedniego przełożenia na konkretne narzędzia i procedury postępowania. A dopiero opracowanie i wprowadzenie takich procedur może rozpocząć właściwy proces „Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym”.

**Realizując wytyczne Unii Europejskiej, dotyczące zwalczania korupcji oraz „Rządową Strategię Antykorupcyjną”, Krajowa Izba Gospodarcza wspólnie z Polskim Centrum Badań i Certyfikacji S.A. opracowały „System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym”.**

## ZAŁOŻENIA SYSTEMU

Opracowujący „System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym” wyszli z założenia, że będzie on stanowił zintegrowany sys-

tem zarządzania organizacją, bazujący przede wszystkim na zasadach i wymaganiach ujętych w normach:

- ISO 9001:2008 w obszarze zarządzania jakością,
- SA 8000 w obszarze odpowiedzialności społecznej.

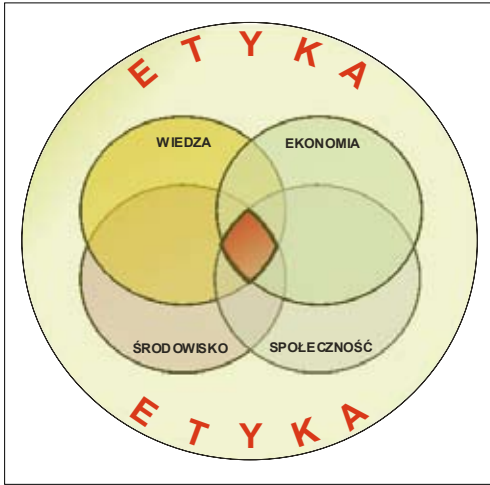
Przyjęcie tych dwóch norm jako podstawy opracowania „Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym” wynika między innymi z:

1. Dotychczasowej praktyki wdrażania systemów zarządzania jakością wg normy ISO 9001:2008. Wdrożenie tego systemu w organizacji powoduje uporządkowanie jej działań w podstawowych obszarach. System wprowadza czytelne procedury jednoznacznie określające uprawnienia oraz odpowiedzialność kierownictwa i pracowników na wszystkich poziomach zarządzania, usprawnia przepływ informacji i decyzji, tworzy sprzyjające środowisko wewnętrzne w organizacji.
2. Procesowego podejścia do wdrażania systemu, które zostało przyjęte w normie ISO 9001:2008. Procesowe podejście rozpoczęło zmianę dotychczasowej „pionowej” struktury zarządzania na strukturę poziomą, dającą większe uprawnienia, ale i odpowiedzialność właścicielom procesów. Taki system zarządzania zwiększa inicjatywę i świadomość pracowników, zwiększa ich więź z organizacją, co w sposób istotny może sprzyjać wdrażaniu zasad „Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym”.
3. Potrzeby wprowadzenia w organizacji zasad i wymagań ujętych w normie SA 8000 o odpowiedzialności społecznej. Niespełnienie tych zasad i wymagań może generować zagrożenia korupcyjne.

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPOŁECZNA – SA 8000

Problem społecznej odpowiedzialności biznesu występuje coraz ostrzej wraz z realizacją koncepcji globalizacji. Szczególnie nasilił się on w ostatnich latach. Zrównoważony rozwój gospodarczy Europy kluczową rolę przypisuje biznesowi, co zostało wyraźnie podkreślone

Rys. 1. Pięć obszarów SOO, czyli Zrównoważonego Rozwoju



podczas szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. Komisja Europejska w lipcu 2001 r. ogłosiła tzw. „Green Paper”, którego celem jest porządkowanie odpowiedzialności społecznej firm. W ostatnim czasie pojęcie zrównoważonego rozwoju jest często odnoszone do 3 Reguł, co oznacza takie prowadzenie biznesu, aby obszary Ekonomii, Ekologii i Społeczny nie kolidowały ze sobą.

W Krajowej Izbie Gospodarczej te 3 Reguły rozszerzono o dwie następne, które w polskiej rzeczywistości wydają się bardzo istotne. Są nimi etyka i wiedza. Na rys. 1 pokazano pięć obszarów Społecznej Odpowiedzialności Organizacji (SOO), czyli jej Zrównoważonego Rozwoju.

Należy zatem rozumieć, że zrównoważony rozwój wymusza takie prowadzenie działalności organizacji, aby osiągnięcie zysków i innych wartości było realizowane zgodnie z zasadami etyki, z wykorzystaniem zasobów wiedzy, praw ekonomii, z uwzględnieniem odpowiedzialności społecznej, przy minimalizowaniu negatywnego wpływu na środowisko.

W celu zapewnienia odpowiedniego standardu pracy coraz powszechniej w organizacjach europejskich są wdrażane systemy zarządzania oparte na wymaganiach normy SA 8000 o odpowiedzialności społecznej. Generalnym celem stosowania tej normy jest poprawa warunków pracy w skali globalnej. Wiele z zasad, na których opiera się norma SA 8000, wynika z kon-

wencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). Organizacja ILO jest najstarszą agencją ONZ i jedyną, która posiada trójstronną strukturę, składającą się ze związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz organizacji rządowych. Przy opracowywaniu normy SA 8000 korzystano również z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej Praw Dziecka.

Norma SA 8000 umożliwia wprowadzenie do działań organizacji najlepszych praktyk poprzez przyjęcie systemu zarządzania, którego zadaniem jest osiągnięcie określonych celów i zapewnienie ich realizacji.

Norma SA 8000 określa wymagania odnośnie odpowiedzialności społecznej i umożliwia organizacji:

- a) opracowanie, utrzymanie i wprowadzenie w życie polityki i procedur pozwalających na zarządzanie tymi zagadnieniami, które może kontrolować lub na które może wpływać;
- b) zademonstrowanie zainteresowanym stronom, że polityka, procedury i praktyki są zgodne z wymogami normy.

A ponadto norma ta:

- umożliwia opracowanie wspólnych ram przeprowadzania oceny, zarówno w obrębie danej organizacji, jak i danym sektorze;
- zapewnia przejrzysty mechanizm zarządzania w przypadku złożonych zadań;
- umożliwia organizacji postępowanie zgodne z ustalonym zbiorem przepisów, eliminując konieczność stosowania się do szeregu niespójnych norm;
- umożliwia równomierny rozkład kosztów i uzyskanie maksymalnych korzyści w obrębie każdego sektora.

Norma swoimi wymaganiami obejmuje następujące obszary działania organizacji:

- 1) praca wykonywana przez dzieci;
- 2) praca przymusowa;
- 3) bezpieczeństwo i higiena pracy;
- 4) swoboda zrzeszania się i prawo do zawierania umów zbiorowych;
- 5) dyskryminacja;
- 6) działania dyscyplinarne;
- 7) godziny pracy;
- 8) wynagrodzenie;
- 9) systemy zarządzania, w tym polityka w zakresie odpowiedzialności społecznej.

## SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM

Podstawowym celem Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, opracowanym przez KIG i PCBC S.A., jest zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia w organizacji działania korupcyjnego. Cel ten jest realizowany między innymi poprzez:

- gruntowną analizę we wszystkich procesach potencjalnych źródeł zagrożeń korupcyjnych, wyspecyfikowanie tych zagrożeń, określenie miejsc ich potencjalnego wystąpienia oraz pracowników narażonych na te zagrożenia, przeprowadzenie analizy ryzyka wystąpienia zagrożenia;
- określenie środków zaradczych eliminujących lub zmniejszających ryzyko wystąpienia zagrożenia i wpisanie ich w istniejące procedury realizowane w ramach systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001:2008 lub – w razie potrzeby – opracowanie nowych procedur;
- opracowanie i wdrożenie polityki antykorupcyjnej, znanej i wspólnie realizowanej przez podmioty związane z organizacją, a więc klientów, dostawców, organizacje lokalne itp.;
- opracowanie i wprowadzenie do działalności organizacji **Kodeksu Dobrej Praktyki Zarządzania**, traktowanego w kategoriach wewnętrzного prawa pracy;
- realizację w systemie ciągłych działań zmierzających do zwiększenia świadomości pracowników.

## KORZYŚCI DLA ORGANIZACJI WYNIKAJĄCE Z WDROŻENIA SYSTEMU

System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym został wdrożony po raz pierwszy w 2006 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości, które było konsultantem zespołu opracowującego zasady systemu. Obecnie system jest wdrażany w wielu organizacjach sektora publicznego, spółdzielczego i usługowego. Autorzy zbierają obecnie doświadczenia wynikające ze stosowania w organizacjach systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w kraju, stąd o konkretnych i pełnych efektach i korzyściach z jego wdroże-

nia będzie można mówić po wdrożeniu systemu, w co najmniej kilkudziesięciu organizacjach.

Nie ma jednak wątpliwości, że wdrożenie systemu, chociaż nie daje gwarancji całkowitego wyeliminowania korupcji w danej organizacji, poprzez zdecydowane zmniejszenie prawdopodobieństwa jej wystąpienia, zwiększa zaufanie do tej organizacji inwestorów, klientów, społeczności – interesariuszy, co ma zasadnicze znaczenie w sytuacji nie najlepszego postrzegania Polski w rankingach występowania działań korupcyjnych. Jednakże już z samego założenia oraz przyjętych wymagań systemu i przewidywanych procedur postępowania, można oczekiwać takich efektów, jak na przykład:

1. Szczegółowy przegląd wszystkich procesów, w tym również tych, które nie posiadają formalnej dokumentacji systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001:2008 – niezbędny przy prowadzeniu analizy zagrożeń korupcyjnych – może wykazać potrzebę przeprowadzenia działań doskonalących w przebiegu i dokumentowaniu procesów oraz potrzebę opracowania dodatkowych procedur. Efektem tego będzie udoskonalenie dotychczasowego systemu zarządzania.
2. Wyspecyfikowanie zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych procesach oraz wprowadzenie działań zaradczych, co powinno wpłynąć, między innymi na:
  - znaczne wyeliminowanie uznaniowości pracownika przy podejmowaniu decyzji w obszarach, gdzie istniejące regulacje prawne nie precyzują dostatecznie kryteriów (lub kryteria te nie istnieją) podejmowania decyzji. Nadmierna uznaniowość jest jednym z największych zagrożeń korupcyjnych;
  - przyjęcie „wewnętrznego prawa” w postaci odpowiednich instrukcji i regulaminów, co powinno w dużym stopniu spowodować większą świadomość pracowników i związanie ich z celami organizacji. Jednoznaczne przypisanie do poszczególnych stanowisk pracy odpowiedzialności za prawidłowość i rzetelność stosowania „wewnętrznego prawa”;
  - wprowadzenie w organizacji przejrzystych i dostępnych dla interesariuszy procedur postępowania;

- przekazanie interesariuszom zasad polityki antykorupcyjnej, co powinno spowodować zauważalny wzrost zaufania do organizacji;
  - poprawę wizerunku organizacji w relacjach z jednostką nadrzędną (wzrost zaufania, a tym samym skrócenie procesów decyzyjnych);
  - wzrost zadowolenia i większą identyfikację pracowników z organizacją, a nawet poczucie dumy u wielu pracowników związane z pracą w organizacji kierującej się w swojej działalności wyłącznie zasadami prawa powszechnego, prawa wewnętrznego i zasadami zawartymi w obowiązującym w organizacji „Kodeksem Dobrej Praktyki Zarządzania”.
3. Dotychczasowe opory i brak właściwej współpracy na niektórych stanowiskach pracy mogą wynikać z zagrożeń korupcyjnych, których wyspecyfikowanie i wyeliminowanie powinno wpłynąć na lepsze współdziałanie.
  4. Formalne i metodyczne wdrażanie systemu może stać się dla pracowników znakomitym powodem do czynnego zaangażowania się w efektywne identyfikowanie zagrożeń korupcyjnych i wskazywanie sposobów likwidowania tych zagrożeń, specyficznych dla danej organizacji.
  5. Wzrost stopnia integracji pracowników organizacji spowodowany realizacją projektu, w który są zaangażowani praktycznie wszyscy pracownicy.
  6. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, stanowiący „nakładkę” na system zarządzania jakością, zgodny z normą ISO 9001:2008, jest więc istotnym jakościowo rozwinięciem i udoskonaleniem systemu zarządzania, ponieważ w efekcie zmierza do znacznej poprawy dbałości o dobro interesariuszy.
  7. Istotna poprawa funkcjonowania organizacji w obszarze stosowania zasad prawa.

**System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym** – część systemu zarządzania ukierunkowana na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych.

**Korupcja** – działanie, obietnica działania lub zaniechanie działania w celu uzyskania nienależnej korzyści przekazanej, obiecanej lub domniemanej, zarówno materialnej jak i niematerialnej, w sposób bezpośredni lub pośredni. Pojęcie korupcji obejmuje wszystkich uczestników rzeczywistej lub potencjalnej wymiany.

**Polityka antykorupcyjna** – ogół zamierzeń i kierunków działania organizacji, dotyczących eliminacji zagrożeń związanych z korupcją, formalnie wyrażone przez najwyższe kierownictwo.

**Antykorupcja** – zbiór działań podejmowanych w celu wyeliminowania lub zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia korupcji<sup>1</sup>.

## SZKOLENIE, KONSULTACJE I CERTYFIKACJA SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM

**Szkolenie i konsultacje** dotyczące wdrażania systemu prowadzi Biuro Nagród Jakości, Doradztwa i Szkolenia Krajowej Izby Gospodarczej,

00-074 Warszawa, ul. Trębacka 4,  
tel.: 22 6309663, faks: 22 8263506,  
e-mail: pnj@kig.pl

### System Certyfikują:

1. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A.
2. Biuro Legalizacji, Certyfikacji i Karetów ATA Krajowej Izby Gospodarczej. □

## NIKTÓRE TERMINY I POJĘCIA

W niniejszych artykule stosuje się terminy i definicje podane w normie PN-EN ISO 9000:2009 – „Systemy zarządzania jakością – Podstawa i terminologia”, a ponadto:

<sup>1</sup> *Organizacja wdrażająca system, niezależnie od powszechnie przyjętych w tym zakresie terminów, definicji i pojęć, może – jeśli uzna to za korzystne dla przejrzystości systemu – zdefiniować pojęcia związane z korupcją w odniesieniu do specyfiki swojego działania.*



# PERCEPCJA ZJAWISKA KORUPCJI NA PRZEJŚCIACH GRANICZNYCH

dr Monika Sławińska

Pomiar korupcji z uwagi na jej przestępczy charakter jest zadaniem niezwykle trudnym. Problem w określeniu skali zjawiska dodatkowo potęguje fakt, iż obie strony wymiany korupcyjnej czerpią z tego procederu wymierne profity i zależy im na utajeniu tego rodzaju zachowań przestępczych. Powyższe problemy uniemożliwiają obiektywny pomiar skali korupcji, dlatego też o wiele bardziej zasadne staje się określenie jego wykrywalności w świetle danych statystycznych, bądź – na czym skoncentrowany zostanie niniejszy artykuł – percepcji zjawiska. Poruszona poniżej problematyka będzie dotyczyła sposobu postrzegania korupcji na przejściach granicznych przez jednostki mogące mieć bezpośrednią lub pośrednią styczność z sytuacjami korupcyjnymi, czyli podróżnych, handlarzy, odbiorców przekazów medialnych i funkcjonariuszy pełniących służbę na przejściach granicznych.

Przekonanie o obecności zjawiska korupcji na przejściach granicznych jest powszechne zarówno w perspektywie historycznej, jak i współcześnie. Problem ten oraz zagrożenia jakie ze sobą niesie zostały zauważone przed wiekami. Jednym z pierwszych zapisów odnoszących się bezpośrednio do korupcji na granicy były refleksje indyjskiego twórcy myśli politycznej Chana-kyi (ok. 350–283 p.n.e.), który pisał: „[Władca] powinien bronić szlaków handlowych przed zakusami dworzan, państwowych urzędników, zło-

dziei i strażników granicznych. [...] strażnicy graniczni powinni wynagradzać straty [...]. tak jak niemożliwym jest nie skosztować miodu lub trucizny, którą masz na koniuszku swojego języka, tak niemożliwym jest, aby ten, kto ma do czynienia z funduszami państwa, nie skosztował choć odrobiny królewskiego bogactwa”<sup>1</sup>. Choć słowa te zapisane zostały ponad dwa tysiące lat temu, ich sens zdaje się być ponadczasowy, a obecność w świadomości społecznej problemu już wówczas – nie budzi wątpliwości.

Liczne odniesienia do kwestii korupcji oraz samej formacji granicznej zostały również ujęte w zapisach biblijnych. Obraz celnika jaki został tam zaprezentowany nie przedstawia się korzystnie. Biblijni celnicy występują najczęściej w zestawieniach z grzesznikami, z nierządnicami, zdziercami, oszustami, cudzołożnicami i poganami<sup>2</sup>. Wszystkie konteksty, w jakich występują celnicy wynikają z pełnionej przez nich roli społecznej, obciążonej negatywizmem. W Palestynie z okresu Nowego Testamentu byli oni miejscowymi urzędnikami, służącymi okupacyjnym władzom rzymskim. Pobierając cło i podatki, dopuszczali się często nadużyć i przez to ściągali na siebie nienawiść ludu. Sam sposób powoływania celników i pobierania ceł budził również sporo zastrzeżeń. W prowincjach Imperium Rzymskiego urząd ten koncesjonowano lub oddawano w dzierżawę osobom prywatnym w za-

mian za określoną sumę. Obejmowanie urzędu sprowadzało się więc do jego kupowania. Chciwość i nieuczciwość nakazywały celnikom ściąganie jak najwyższych kwot, przez co stawali się również sprzymierzeńcami Rzymian, opowiadali się po stronie ciemieży okupującego ziemie palestyńskie. Praktyki te wówczas silnie rzutowały na negatywny wizerunek formacji.

Również w nieodległej przeszłości oraz współcześnie, społeczny odbiór formacji granicznych trudno nazwać pozytywnym. W okresie przedwojennym korupcja na przejściach stanowiła istotny problem, o czym mogą świadczyć zalecenia przedwojennych władz centralnych wydane przez Dyрекcję Ceł w Poznaniu w formie „Prawideł dla urzędników celnych o zachowaniu się w służbie i poza służbą”. Dokument ten stanowił jedyny w swoim rodzaju zapis wskazówek etycznych odnoszących się do funkcjonariuszy celnych<sup>3</sup>. Okres PRL-u to czas, kiedy korupcja na przejściach granicznych przybrała ogromne rozmiary. W latach 50. i 60. ubiegłego wieku stały niedobór towarów konsumpcyjnych na rynku, ogólna demoralizacja społeczeństwa oraz kontakt funkcjonariuszy z dobrami przywozonymi z zagranicy wyraźnie przyczyniały się do rozwoju proceduru oraz ugruntowały przekonanie o korupcji jako sposobie realizacji pewnych konsumpcyjnych celów. W zamian za słodycze, cytrusy oraz inne towary pierwszej potrzeby przewożone przez przejścia można było uzyskać szybszą odprawę lub łagodniejsze potraktowanie podczas przekraczania granicy<sup>4</sup>. Niestety, sytuacja ta nie uległa zmianie w pierwszych latach nowego ustroju. Początek lat 90. to okres istnienia gigantycznych rozmiarów przemytu, któremu siłą rzeczy towarzyszyła korupcja. W cały proceder angażowali się urzędnicy celni, funkcjonariusze Straży Granicznej oraz gangi prowadzące interesy przemytnicze. Niebotyczne zyski z takiej współpracy osiągały obydwie strony, a niska skuteczność działań zapobiegawczych i kontrolnych doprowadzała do śmiałego angażowania się w te praktyki.

W obliczu tak bogatych doświadczeń oraz wyrosłych na ich gruncie niekorzystnych przekonań na temat profesji celnika i strażnika granicznego, nie powinna dziwić negatywna opinia o funkcjonariuszach, głęboko zakorzeniona w świadomości społecznej zarówno w Polsce, jak i na świecie. Od-

biciem tych przekonań opinii publicznej są badania Światowego Barometru Korupcji (GCB) przeprowadzane przez Transparency International. Jak wynika z badań GCB z 2004 i 2005 r., wysoka percepcja korupcji w służbach celnych kształtowała się na poziomie 3,3 punktu. Ten uśredniony wynik dla wszystkich państw w 2004 r. wskazuje istnienie takich krajów, w których korupcja w służbie celnej osiągnęła ponad cztery punkty. W gronie państw o najwyższej percepcji korupcji w służbie celnej znalazły się: Bułgaria (4,5), Kamerun (4,3), Ekwador (4,4), Ghana (4,3), Indonezja (4,3), Litwa (4,3), Mołdawia (4,3) oraz Ukraina (4,3). Polska służba celna w 2004 r. uzyskała 3,1 punktu a rosyjska 3,5. Szczególnie wysoki wskaźnik korupcji w służbie celnej w 2005 r. osiągnęły kraje afrykańskie oraz państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Większość obywateli krajów afrykańskich wyraziło wątpliwości co do uczciwości organów celnych. Przykładowo, 67 proc. respondentów Kamerunu uznało sektor służb celnych za skrajnie skorumpowany. W 2005 r. służby celne zostały uznane za najbardziej skorumpowany sektor w Bułgarii, Kosowie, Mołdawii, Rumunii, Serbii i na Ukrainie. Na Litwie i w Macedonii respondenci również wyrazili przekonanie o powszechności zjawiska w tym sektorze.

W maju 1999 r. Executive Management School IMD w Lozannie opublikował wyniki badań dotyczących zjawiska korupcji w służbie celnej. W badaniu tym wzięło udział 46 krajów. Według danych zamieszczonych w raporcie, z badań wynika, iż polska służba celna uplasowała się na przedostatnim miejscu w rankingu, jako najbardziej skorumpowana. Gorzej od niej wypadła jedynie służba celna Kolumbii<sup>5</sup>. Nieco korzystniej polska służba celna została oceniona podczas badań przeprowadzonych na zlecenie Międzynarodowej Organizacji Badań Ofiar Przestępstw – ICVS (*International Victims Crime Survey*) w roku 1996. Z badań wynika, iż ok. 5 proc. funkcjonariuszy publicznych w 1996 r. domagało się łapówki w zamian za załatwienie sprawy, przy czym najczęściej z taką propozycją wychodzili policjanci – 32 proc., urzędnicy państwowi – 28 proc., inspektorzy – 18 proc. i wreszcie celnicy – 13 proc. W badaniach tych analizowano i porównywano sytuację w innych krajach. Z zestawień wynika, iż najwyższy wskaźnik wiktymizacji z powodu korupcji funkcjonariuszy

Tabela 1. Sprawy dotyczące korupcji prowadzone przez CBS w latach 2001–2005

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Funkcjonariusze celni</b>	5	22	51	65	971
<b>Funkcjonariusze policji</b>	7	14	25	46	9
<b>Wymiar sprawiedliwości</b>	8	11	5	16	41
<b>Administracja terenowa</b>	5	9	7	12	10
<b>Administracja centralna</b>	14	1	3	1	1
<b>Agendy finansowe państwa</b>	-	-	3	3	16
<b>Inne służby mundurowe</b>	-	-	23	44	29
<b>Inne</b>	14	34	65	78	144

Źródło: *kgp.gov.pl*.

publicznych występuje w krajach byłego Bloku Wschodniego, a w szczególności na Łotwie, Litwie, Ukrainie i na Białorusi<sup>6</sup>.

Przekonanie o powszechności korupcji wśród celników znajduje odzwierciedlenie w materiałach statystycznych. Przykładowo ilość spraw dotyczących korupcji prowadzonych przez CBS w latach 2001–2005 wskazuje najwyższy udział spraw prowadzonych wobec funkcjonariuszy celnych. Sprawy prowadzone w tym okresie wykazują wyraźną tendencję wzrostową, a w odniesieniu do pozostałych sektorów administracji i funkcjonariuszy innych formacji, liczba spraw toczonych wobec funkcjonariuszy celnych, szczególnie w 2005 r., znacząco wzrosła. Stan ten musiał odcisnąć swoje piętno w świadomości społecznej.

Również w analizach dokonanych przez NIK, zjawisko korupcji w polskiej służbie celnej znalazło się w grupie siedmiu najbardziej zagrożonych tym problemem sfer życia publicznego w Polsce<sup>7</sup>. W świetle innych badań sondażowych, polska służba celna w zestawieniu z innymi zawodami i profesjami pod względem korupcji również plasuje się na początkowych pozycjach. W badaniach przeprowadzonych wśród młodzieży Ustrzyk Dolnych i Rzeszowa, służba celna znalazła się na trzecim miejscu w rankingu najbardziej narażonych na korupcję, ustępując miejsca jedynie Policji i pracownikom służby zdrowia<sup>8</sup>. Zestawienia te pokazują jak bardzo przekonanie o skorumpowaniu formacji jest obecne w społecznej świadomości.

Sposób postrzegania zjawiska korupcji w zasadniczej mierze warunkowany jest pełnionymi rolami społecznymi. Istnieje zasadnicza różnica w kwestii postrzegania korupcji przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i celników, a podróżnych

i handlarzy przekraczających granice. Przekonania funkcjonariuszy opierają się przede wszystkim na danych potwierdzonych oficjalnym postępowaniem karnym. Korupcja jako zjawisko obniżające prestiż formacji celników i pograniczników w ich świadomości często funkcjonuje jako fakt „mitologiczny” lub „folklorystyczny”.

Świadomość istnienia zjawiska korupcji w formacjach granicznych dość silnie koreluje z gotowością i skłonnością do podejmowania tego typu zachowań przez funkcjonariuszy. W codziennej pracy na przejściu problemem jest obcowanie i obserwowanie korupcji, w której uczestniczą współpracownicy. Sytuacja, w której niebiorący łapówek funkcjonariusze stykają się w swoim otoczeniu z korupcją kolegów jest dużym obciążeniem psychicznym, a utrzymywanie takiego faktu w tajemnicy staje się oznaką mylnie rozumianej lojalności zawodowej. Problem dodatkowo potęguje fakt powszechności zjawiska po stronie wschodniej. Może to dodatkowo stwarzać pokusę przyjmowania korzyści majątkowych.

Kwestia postrzegania korupcji wśród podróżnych kształtuje się zgoła odmiennie. Zasadniczo przekonania podróżnych można sklasyfikować w obrębie dwóch kategorii. Niektórzy są zdania, iż korupcja nie istnieje, inni uważają, iż problem korupcji na przejściach granicznych występuje. Pomiędzy tymi kategoriami rozpościera się osobna kategoria świadomości: przekonanie o zmianach, jakie w pewnej perspektywie czasowej miały miejsce, a więc przede wszystkim o zmniejszeniu skali zjawiska.

Duży wpływ na kształtowanie się poglądu, iż korupcja na przejściach granicznych została wyeliminowana mają takie czynniki, jak powstanie instytucji powołanych po to, by przeciwdziałać temu zjawisku i zwalczać je, stworzenie specjal-

nych jednostek organizacyjnych służb wewnętrznych, a także wprowadzenie wewnętrznych metod zapobiegania korupcji w strukturach Straży Granicznej i Służby Celnej. Czynnikiem mogącym mieć wpływ na kształtowanie opinii o braku korupcji jest skonfrontowanie skali zjawiska po stronie wschodniej z korupcją wśród polskich funkcjonariuszy. W przekonaniu podróżnych korupcja po stronie wschodniej jest zjawiskiem powszechnym i w zasadzie sprowadza się do normy. Wśród podróżnych panuje przyzwolenie na tego rodzaju praktyki, nikt im się nie sprzeciwia, bowiem może prowadzić to do niekorzystnych konsekwencji (np. bardzo skrupulatne kontrole). W konfrontacji z powszechnością zjawiska po stronie wschodniej, korupcja wśród polskich funkcjonariuszy bywa odbierana przez podróżnych jako zjawisko marginalne. Porównanie to może stanowić uzasadnienie opinii o braku symptomów korupcji po stronie polskiej.

Przekonanie o istnieniu korupcji na przejściach w opinii podróżnych nie zawsze poparte jest bezpośrednią stycznością z sytuacją korupcyjną. Pewność, z jaką postrzegają korupcję podróżni, pomimo braku widocznych dowodów, można niekiedy wytłumaczyć konfliktem, jaki istnieje na linii podróżni (handlarze) – celnicy. W tej opozycji i niechęci handlarzy wobec funkcjonariuszy mit zdeprawowanego i skorumpowanego celnika czy funkcjonariusza Straży Granicznej stanowi dopełnienie negatywnego wizerunku. Potwierdzeniem tej tezy może być fakt, iż w zdecydowanej większości przypadków korupcja kojarzona jest z funkcjonariuszami celnymi niż funkcjonariuszami Straży Granicznej. Podróżni niejednokrotnie są w stanie przytaczać bardzo szczegółowo konkretne zdarzenia o charakterze korupcyjnym i śmiało wygłaszać opinie na temat wzajemnych powiązań funkcjonariuszy z przemytnikami.

Dodatkowy wpływ na proces kształtowania opinii o skali i skutkach zjawiska wywierają środki masowego przekazu, a w szczególności doniesienia prasowe dotyczące masowych aresztowań osób, którym postawiono zarzuty o popełnienie czynów korupcyjnych. Każdy przypadek zatrzymania funkcjonariuszy odbija się szerokim echem, jako spektakularne przestępstwo popełnione przez kogoś, kto sam z racji pełnionej funkcji powinien stać na straży porządku. To wyraźne napięto-

wanie przypadków korupcji w strukturach granicznych, a w szczególności w szeregach służby celnej, z jednej strony sygnalizuje występowanie negatywnych zjawisk w formacjach, z drugiej zaś strony buduje w świadomości społecznej obraz formacji jako przesiąkniętej plagą korupcji. W ten sposób dochodzi do mitologizowania zjawiska i utrwalania stereotypu skorumpowanego celnika. Demonizowanie, tak często pojawiające się w wielu wypowiedziach ekspertów, jak również literaturze traktującej o tym problemie, bardzo często sprowadza się do nadawania implikacjom zjawiska szczególnie patologicznego wpływu na funkcjonowanie całego systemu społecznego. Dość często w literaturze można spotkać opinie nacechowane bardzo silnym ładunkiem emocjonalnym i wartościującym zjawisko. Jak sugeruje A. Kojder „w wielu opiniach na temat korupcji jest dużo przesady i nie są one poparte żadnymi danymi faktograficznymi. [...] Dramatyzowanie problemu korupcji, zwłaszcza w ostatnich latach, służy przede wszystkim legitymizowaniu działań kontrolnych podejmowanych przez organy władzy państwowej”<sup>9</sup>. Jednocześnie autor wyraźnie zaznacza, iż w ocenie sytuacji nie można skłaniać się ku opinii bagatelizującej szkodliwość społeczną zjawiska. Potwierdzeniem słuszności tezy o przesadnym traktowaniu korupcji jest bogate studium potwierdzające mechanizm kształtowania się problemu korupcji w Polsce przeprowadzone przez G. Makowskiego<sup>10</sup>.

Nagłaśnianie przypadków korupcji, silne akcentowanie powagi zagrożeń wynikających z zachowań korupcyjnych z jednej strony przyczynia się do jej ograniczania, z drugiej zaś może powodować przekonanie o jej powszechności. Samo postrzeganie powszechności zjawiska korupcji w opinii społeczeństwa może skutkować mniejszą lub większą gotowością do angażowania w praktyki korupcyjne. Badania przeprowadzone przez S. Paternostro, R. Gatti i J. Rigoli<sup>11</sup> na pojedynczych osobach w 35 krajach wskazują na istnienie ścisłego związku pomiędzy postrzeganiem a nastawieniem jednostek wobec korupcji. I. Cabelkova i J. Hanousek<sup>12</sup> potwierdzają tę prawidłowość. Ich zdaniem, im więcej korupcji postrzega dana osoba, tym bardziej staje się ona chętna do dawania łapówek. Na podstawie badań przeprowadzonych wśród obywateli Ukrainy, badacze ci dowiedli, iż postrzeganie

Tabela 2. Postrzeżenie zjawiska korupcji obecnie i w czasach komunistycznych (w %)

	Zwiększyła się	Bez zmian	Zmniejszyła się
Ukraina	87	11	1
Była Jugosławia	81	17	2
Słowacja	81	15	4
Węgry	77	20	2
Rosja	73	23	4
Bulgaria	71	25	3
Czechy	70	24	5
Białoruś	70	25	5
Chorwacja	66	28	6
Rumunia	58	28	14
Słowenia	58	28	14
Polska	52	37	12

Źródło: Strzalecki T., *Przyczyny korupcji. Studium krajów postkomunistycznych w okresie transformacji*, w: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum, Warszawa 2006, s. 90.

instytucji jako bardzo skorumpowanej wzmagają gotowość do posługiwania się łapówką w tej instytucji. Prawdopodobnie tłumaczyłoby to dużą skalę zjawiska po wschodniej stronie naszej granicy oraz wśród polskich służb granicznych. Silne korupcyjne postrzeżenie funkcjonariuszy celnych i pograniczników skłania osoby przekraczające granicę do wręczania łapówek. Dotyczy to zarówno obywateli Ukrainy, Rosji, Białorusi, jak i Polski. Przekonanie o skorumpowaniu służb wschodnich powoduje większą gotowość obywateli zza wschodniej granicy do przekupywania funkcjonariuszy polskich. Porównując przekonania o zmianach jakie zaszły w kwestii korupcji, wyraźnie widać, iż obywatele Ukrainy, Rosji czy Białorusi o wiele częściej niż Polacy wyrażali przekonanie o zwiększeniu skali zjawiska obecnie. Co istotne, Polacy obok Rumunów oraz Słowenów najczęściej wyrażali przekonanie, iż korupcja zmniejszyła się.

Postrzeżenie zjawiska korupcji jako rzadkiego powoduje osłabienie motywacji do podejmowania zachowań korupcyjnych i w związku z tym obniża skalę zjawiska. Jak podaje A. Kojder, „upowszechniające się w społecznej świadomości przekonanie, że w kraju jest coraz mniej korupcji, zmniejszy gotowość angażowania się w działania korupcyjne (osłabi pokusy korupcyjne), bowiem moralne koszty takich działań staną się większe, zwiększy się poczucie zagrożenia sankcjami karnymi, zaś potencjalne korzyści z korupcji będą miały mniejszą wartość w porównaniu z ewentualnymi stratami”<sup>13</sup>. Tak więc

przyjęcie określonej linii działania dokonuje się w oparciu o postrzeżenie, rozważanie i oszacowanie nagród i kosztów. G.C. Homans pisał: „osoby, które dają wiele innym, starają się od nich wiele otrzymać, a ci, którzy otrzymują wiele od innych, są zmuszeni wiele im dawać. To co daje osoba zaangażowana w proces wymiany może być dla niej kosztem, to co otrzymuje nagrodą”<sup>14</sup>. Podczas podejmowania decyzji znaczenia nabiera tzw. sprawiedliwość dystrybucyjna czyli dokonywana przez jednostkę kalkulacja, czy nagrody przez nią uzyskiwane są współmierne do kosztów i nakładów ponoszonych przez nią w trakcie wymiany<sup>15</sup>. Nie zawsze w wyniku kalkulacji jednostki są skłonne podejmować działania korupcyjne. Jeśli w wyniku szacunków kosztów i nagród, koszty przewyższają możliwe nagrody, a więc jeśli niebezpieczeństwo ujawnienia zachowań korupcyjnych jest na tyle wysokie, iż przewyższa spodziewane wpływy, wówczas rozważania te mogą doprowadzić do zaniechania działań korupcyjnych. □

<sup>1</sup> Tekst Chanakya pochodzący z *Arthashastry*, za: G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wyd. Trio, Warszawa 2008, s. 108.

<sup>2</sup> 1) Celnicy i grzesznicy: *Przyszło wielu celników i grzeszników (Mt 9:10), Dlaczego wasz Nauczyciel jada wspólnie z celnikami i grzesznikami? (Mt 9:11), Oto żarłok i pijak, przyjaciel celników i grzeszników (Mt 11:19; Łk 7:34), Wielu celników i grzeszników*

- siedzieli razem z Jezusem (Mk 2:15), Czemu On je i pije z celnikami i grzesznikami? (Mk 2:16), Dlaczego jecie i pijecie z celnikami i grzesznikami? (Łk 5:30), Zbliżali się do Niego wszyscy celnicy i grzesznicy (Łk 15:1); 2) Celnicy i nierządnicze: *Celnicy i nierządnicze wchodzi przed wami do królestwa niebieskiego* (Mt 21:31), *Celnicy zaś i nierządnicze uwierzyli mu* (Mt 21:32); 3) Celnicy, zdzierycy, oszuści, cudzołożnicy: *Boże dziękuję Ci, że nie jestem jak inni ludzie, zdzierycy, oszuści, cudzołożnicy, albo jak i ten celnik* (Łk 18:11), 4) *Celnicy i poganie: a jeśli nawet Kościół nie usłucha, niech ci będzie jak poganin i celnik* (Mt 18:17).
- <sup>3</sup> Z.J. Kępa, „Prawidła” Urzędów i Posterunków Cłowych Ministerstwa Skarbu, w: *Problemy ochrony granic*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie” 2000, nr 12, s. 151-166.
- <sup>4</sup> T. Węgiel, *90 lat Polskiej Administracji Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, Numer specjalny – *Historia celnictwa polskiego*, nr 1–2, s. 9.
- <sup>5</sup> P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Wyd. Zakamycze, Kraków 1999, s. 10.
- <sup>6</sup> I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, PWN, Warszawa 2008, s. 330.
- <sup>7</sup> W zestawieniu tym obok działalności służby celnej znalazły się: prywatyzacja, gospodarowanie majątkiem publicznym, działalność funduszy celowych i agencji, udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego), ustanowienie kontyngentów i udzielanie koncesji według nieprzejrzystych kryteriów, działalność administracji skarbowej, *Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000*, tekst powielony, NIK, Warszawa 2001.
- <sup>8</sup> K. Malicki, H. Kotarski, *Uczniowie podkarpackich szkół ponadgimnazjalnych o korupcji*, w: *Społeczeństwo Podkarpacia w badaniach rzeszowskiego ośrodka socjologicznego*, red. M. Malikowski, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 284.
- <sup>9</sup> A. Kojder, *Korupcja i przekonania moralne Polaków*, w: *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Wyd. WAM, Kraków 2008, s. 324.
- <sup>10</sup> G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wyd. Trio, Warszawa 2008.
- <sup>11</sup> S. Paternostro, R. Gatti, J. Rigoli, *Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?*, „World Bank Policy Research Paper” 2003, nr 3122.
- <sup>12</sup> I. Cabelkova, J. Hanousek, *The Power of Negative Thinking: Corruption Perception and Willingness To Bribe in Ukraine*, „Applied Economis”, 2004, nr 36, s. 383–397.
- <sup>13</sup> A. Kojder, *Korupcja i przekonania moralne Polaków*, w: *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Wyd. WAM, Kraków 2008, s. 353.
- <sup>14</sup> G. C. Homans, *Zachowania społeczne jako wymiana dóbr*, w: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, PWN, Warszawa 1975, s. 119.
- <sup>15</sup> Ibidem, s. 115–116.

### Bibliografia

Cabelkova I., Hanousek J., *The Power of Negative Thinking: Corruption Perception and Willingness To Bribe in Ukraine*, „Applied Economis”, 2004, nr 36.

Homans G.C., *Zachowania społeczne jako wymiana dóbr*, w: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, PWN, Warszawa 1975.

Kępa Z.J., „Prawidła” Urzędów i Posterunków Cłowych Ministerstwa Skarbu, w: *Problemy ochrony granic*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie” 2000, nr 12.

Kojder A., *Korupcja i przekonania moralne Polaków*, w: *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański, L. Smyczek, Wyd. WAM, Kraków 2008.

Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Wyd. Trio, Warszawa 2008.

Malicki K., Kotarski H., *Uczniowie podkarpackich szkół ponadgimnazjalnych o korupcji*, w: *Społeczeństwo Podkarpacia w badaniach rzeszowskiego ośrodka socjologicznego*, red. M. Malikowski, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.

Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Wyd. Zakamycze, Kraków 1999.

Paternostro S., Gatti R., Rigoli J., *Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?*, „World Bank Policy Research Paper” 2003, nr 3122.

Pospiszyl I., *Patologie społeczne*, PWN, Warszawa 2008.

Węgiel T., *90 lat Polskiej Administracji Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, Numer specjalny – *Historia celnictwa polskiego*, nr 1–2.

*Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000*, tekst powielony, NIK, Warszawa 2001.

# ANTYKORUPCYJNE PRZYŚPIESZENIE UNII

**Jan Tombiński**

Stały Przedstawiciel  
Rzeczypospolitej Polskiej  
przy Unii Europejskiej

Reakcją Unii Europejskiej na ogólnoświato-  
wy kryzys były zmiany traktatowe, wprowadze-

nie nowych zasad  
ładu ekonomiczno-  
go UE, mających  
służyć poprawie  
kontroli budżetowej  
i stabilizacji strefy  
euro. Unia rozważyła  
także szereg propo-  
zycji i zmian w ob-  
szarze prawa karne-  
go. W swoim planie  
pracy na 2011 r.<sup>1</sup>  
Komisja Europejska  
ujęła szereg inicja-  
tyw mających służyć  
ochronie obrotu go-  
spodarczego w UE  
i ułatwić realizację

celów gospodarczych zawartych w strategii „Eu-  
ropa 2020”. Obok komunikatu w sprawie zwal-  
czania oszustw i ochrony interesów finansowych  
Unii Europejskiej oraz nowelizacji ram prawnych  
dla funkcjonowania konfiskaty i odzyskiwania  
mienia pochodzącego z przestępstwa, w progra-  
mie znalazł się również komunikat na temat kom-  
pleksowej strategii zwalczania korupcji.

Pierwsze podejście Komisji Europejskiej do wy-  
pracowania wspólnej metodologii działań antyko-

rupcyjnych miało miejsce w roku 2003<sup>2</sup>. Zobowią-  
zana jednak Programem Sztokholmskim<sup>3</sup> do przy-

.....  
**W swoim planie pracy na 2011 r. Ko-  
misja Europejska ujęła szereg inicjatyw  
mających służyć ochronie obrotu go-  
spodarczego w UE i ułatwić realizację  
celów gospodarczych zawartych w stra-  
teгии „Europa 2020”. Obok komunikatu  
w sprawie zwalczania oszustw i ochrony  
interesów finansowych Unii Europejskiej  
oraz nowelizacji ram prawnych dla funk-  
cjonowania konfiskaty i odzyskiwania  
mienia pochodzącego z przestępstwa,  
w programie znalazł się również komu-  
nikat na temat kompleksowej strategii  
zwalczania korupcji.**  
.....

jęcia kompleksowego  
programu antykorup-  
cyjnego, Komisja prze-  
prowadziła pod koniec  
ubiegłego roku konsul-  
tacje publiczne. Poka-  
zały one ogólne popar-  
cie dla podjęcia przez  
UE nowych działań na  
polu zwalczania korup-  
cji. Zachęcona wynika-  
mi konsultacji, Komisja  
pracuje obecnie nad pa-  
kietem antykorupcyj-  
nym, który przedstawi  
najprawdopodobniej już  
w czerwcu br. W skład  
pakietu wejść:

- komunikat w sprawie kompleksowej polityki antykorupcyjnej,
- projekt decyzji KE ustanawiającej mechanizm oceny,
- raport KE nt. uwarunkowań przystąpienia UE do Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) oraz
- raport nt. stanu wdrożenia Decyzji ramowej 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym.

Zasadniczym elementem pakietu antykorupcyjnego ma być mechanizm sprawozdawczy (*EU Anti-Corruption Report*), który służyć ma identyfikowaniu aktualnych trendów przestępczości korupcyjnej oraz promowaniu najlepszych praktyk w jej zwalczaniu, wzajemnej wymianie doświadczeń i poprawie realizacji zobowiązań państw członkowskich wynikających z prawa unijnego i międzynarodowego. Komisja planuje opracowywanie i przedstawianie raportu antykorupcyjnego co dwa lata. Cykliczne raporty opierałyby się o materiały z różnych źródeł – od mechanizmów ewaluacyjnych, istniejących już w ramach innych organizacji międzynarodowych po opinie niezależnych ekspertów, naukowców i organizacji społecznych zajmujących się problematyką korupcji.

Jednocześnie raport unikać miałby powielania istniejących już rozwiązań i pomóc w zapewnieniu ich spójnego funkcjonowania.

Wydaje się, iż formułując w ten sposób założenia mechanizmu sprawozdawczego KE stawia przed sobą i państwami członkowskimi zadanie dość ambitne. Szczególnie trudna do spełnienia może okazać się obietnica unikania dublowania przez Unię istniejących już mechanizmów międzynarodowych. Biorąc pod uwagę liczbę i złożoność mechanizmów antykorupcyjnych istniejących np. w ramach Rady Europy (GRECO), OECD (Grupa Robocza ds. Korupcji) i ONZ (mechanizmy przewidziane w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji), ich dopełnienie na szczeblu unijnym może okazać się nader skomplikowane.

Propozycje Komisji zbiegną się w czasie z kolejnym (2011–2015) etapem rządowego Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna, realizowanym pod egidą ministra

.....  
**Zasadniczym elementem pakietu antykorupcyjnego ma być mechanizm sprawozdawczy (EU Anti-Corruption Report), który służyć ma identyfikowaniu aktualnych trendów przestępczości korupcyjnej oraz promowaniu najlepszych praktyk w jej zwalczaniu, wzajemnej wymianie doświadczeń i poprawie realizacji zobowiązań państw członkowskich wynikających z prawa unijnego i międzynarodowego. Komisja planuje opracowywanie i przedstawianie raportu antykorupcyjnego co dwa lata. Cykliczne raporty opierałyby się o materiały z różnych źródeł – od mechanizmów ewaluacyjnych istniejących już w ramach innych organizacji międzynarodowych po opinie niezależnych ekspertów, naukowców i organizacji społecznych zajmujących się problematyką korupcji. Jednocześnie raport unikać miałby powielania istniejących już rozwiązań i pomóc w zapewnieniu ich spójnego funkcjonowania.**  
 .....

spraw wewnętrznych i administracji. Dzięki temu będziemy dobrze przygotowani do debaty nad nowymi projektami Unii. Preferować będziemy mechanizmy skuteczne i proste, zapewniające efektywne zwalczanie korupcji w całej Unii Europejskiej. Doceniamy znaczenie obecności tej problematyki w debacie publicznej Unii. Dyskurs polityczny nie powinien jednak zastępować dobrego prawa, wydajnej pracy organów ścigania oraz wzrostu braku społecznego przyzwolenia na korupcję. Jestem pewien, że dla tego stanowi-

ska polskie przewodnictwo w Radzie UE uzyska szerokie poparcie. Liczę na to, iż Rada, wspólnie z Parlamentem Europejskim, stworzy sytuację, gdzie polityczna debata posłuży uzdrowieniu praktyki obrotu gospodarczego oraz eliminacji nagannych społecznie (i często karalnych) zachowań. □

<sup>1</sup> KOM 2010/623 z 27.10.2010.

<sup>2</sup> KOM 2003/317 z 28.05.2003.

<sup>3</sup> Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli z 2009 r. oraz w przyjętym w jego następstwie planie działania (KOM 2010/171 z 20.4.2010).



# GŁÓWNE PŁASZCZYZNY WYSTĘPOWANIA ZJAWISKA KORUPCJI WE WSPÓŁCZESNEJ DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ

## Mariusz Wdowczyk

Absolwent Studiów Doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowujący się do obrony dysertacji w zakresie kryminologicznych oraz kamoprawnych aspektów przestępstwa korupcji w sporcie

## 1. ZJAWISKO KORUPCJI W UJĘCIU GLOBALNYM

O problemie korupcji napisano wiele. Zgodnie z notami historyków, zjawisko to, jeśli nawet nie jest stare jak ludzkość, to na pewno wiekiem dorównuje instytucjom państwowym. Niewiele czynów moralnie nagannych może poszczycić się historią dłuższą od korupcji i łapownictwa<sup>1</sup>. Wspominały o nich już Pismo Święte oraz antyczne przekazy świeckie<sup>2</sup>. Rozkwitały w najlepsze w starożytnym państwie rzymskim (będąc w efekcie wskazywane jako koronne przyczyny jego upadku), nieprzyzwoicie szerzyły się w średniowieczu, wreszcie przeżerały instytucje chociażby sarmackiej Polski. Niemniej znakomicie funkcjonują i obecnie, we współczesnym świecie „globalnego rynku”<sup>3</sup>. Dziś korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, występującym w mniejszym lub większym stopniu praktycznie we wszystkich państwach świata, bez względu na miejsce jego położenia, sposób sprawowania władzy czy dorobek kulturalny<sup>4</sup>. Plaga korupcji nie ominęła bogatej Północy, biednego Południa, elit politycznych, czy finansowo-gospodarczych<sup>5</sup>. Przejawia się w wielorakich krokach, występuje na różnych poziomach życia (nie tylko społecznego, ale i gospodarczego). Wszechobecność korupcji jednak, jak słusznie zauważa R. Żurowska, niezależnie od formy choćby ustro-

jowej, w której się ujawnia, jest przede wszystkim związana z różnorodnymi postaciami, w jakich się symptomatyzuje. Korupcja bowiem, podobnie jak zresztą wszelkie inne przejawy patologii społecznej, rewaloryzuje swe kształty i rozmiary, stosownie do zmieniającej się struktury organizacji różnego typu, dostosowując się do układów społecznych, zwłaszcza zaś takich, które najlepiej sprzyjają jej rozwojowi<sup>6</sup>. Konsekwencje tego są zaś takie, iż afery korupcyjne – aczkolwiek w nieco odmienionej w porównaniu z minionymi okresami postaci – wciąż są nieodłącznym elementem życia społecznego i dotyczą coraz to liczniejszych jego obszarów<sup>7</sup>.

Pomimo że chodzi o fenomen znany od zarania dziejów, wciąż nie istnieje dokładna definicja korupcji, a termin ten jest używany w wielu wypadkach bardzo nieprecyzyjnie<sup>8</sup>. Dzieje się tak dlatego, ponieważ pojęcie korupcji jest samo w sobie niełatwe do nazwania. Trudno bowiem stworzyć definicję, która swoim zasięgiem oddawałaby całą różnorodność tego zjawiska. Jak trafnie podkreśla R. Żurowska, jest ona zdecydowanie żywym zjawiskiem społecznym, składa się na nią cała gama zachowań zinternalizowanych przez szerokie kręgi społeczeństwa jako korupcyjne i stąd biorą się tak wielkie trudności w stworzeniu precyzyjnej definicji<sup>9</sup>. W związku z tym polimorficznym charakterem zjawiska korupcji, przedstawiciele nauk społecznych wskazują, że

fenomen korupcji wymyka się definiowaniu<sup>10</sup>. Jak stwierdza A. Kojder, korupcja oznacza bardzo różnorodne zachowania, sytuacje społeczne i stosunki międzyludzkie, dlatego nie można przedstawić jej genezy, istoty i sposobów przejawiania w życiu zbiorowym w postaci jednolitych, adekwatnych teoretycznie twierdzeń naukowych. Jednocześnie jednak autor ten stwierdza, że charakterystyka wybranych aspektów szeroko rozumianego zjawiska korupcji nie jest pozbawiona poznawczej i praktycznej użyteczności<sup>11</sup>. Ze względu na wskazywaną trudność w zbudowaniu jednolitej definicji, podejmowane w nauce próby określenia zjawiska korupcji przybierają z reguły postać jego egzemplifikacji. Do czynów o zabarwieniu korupcyjnym powszechnie zalicza się więc nie jedynie bezpośrednio i naturalnie kojarzone z korupcją łapownictwo czynne i bierne (tzw. sprzedajność i przekupstwo), lecz również inne negatywne zjawiska mogące wystąpić w obrocie publicznym i gospodarczym, by wymienić tylko płatną protekcję, nadużycie funkcji, faworyzizm, nepotyzm, kumoterstwo, handel wpływami, lobbging, wypaczanie wyników publicznych przetargów, zamówień i kontraktów czy wreszcie świadome, niezgodne z prawem, dysponowanie środkami budżetowymi i majątkiem będącym dobrem wspólnym (oraz wiele innych – niewymienionych powyżej, niemniej jednak negatywnych – zachowań)<sup>12</sup>.

## 2. HISTORYCZNE ASPEKTY WYSTĘPOWANIA KORUPCJI W DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ

Wiedzieć tymczasem należy, że dla działalności sportowej, zarówno amatorskiej, jak i profesjonalnej, rzeczoną problem korupcji nie jest zjawiskiem ani nowym, ani tym bardziej zaskakującym. Sportowy sukces bowiem nim stał się źródłem uzyskiwania gigantycznych pieniędzy, od wieków uznawany był za przepustkę do prestiżu, sławy i szacunku, zaś w niektórych kulturach, nawet boskości czy nieśmiertelności. Od zarania dziejów pociągało to za sobą kult zwycięzców, tryumfu i nieumiarkowaną żądzę wygranej, która musiała być zaspokojona niezależnie od przedsięwziętych nieradko nieczystych środków. Już historia sportu antycznego, oddaje

aż nadto rozmaitych przykładów sytuacji, kiedy to istota współzawodnictwa sportowego została zachwiana, czy wręcz zgoła zatracona, gdy, przekraczając „granice umiaru”, doprowadzała do powstania w jej łonie wielorakich patologii i wynaturzeń. Słusznie wskazuje się zatem obecnie, iż pogląd, że starożytni Grecy walczyli w olimpiadach o błogosławieństwo Zeusa i gałązkę oliwną, jest całkowitą naiwnością i głosić mogą go dziś poza bezkrytycznymi idealistami i autorami moralizujących przypowieści tylko kompletni ignoranci<sup>13</sup>. Organizowane m.in. w antycznej Olimpii, Delfach, Nemei, Koryncie i innych miastach „igrzyska starogreckie” nie miały tak świetlanej przeszłości, jak ją próbują gloryfikować niektórzy terażniejsi dziejopisarze i publicyści<sup>14</sup>. Zwycięstwa olimpijskie osiągały tak wysoką rangę polityczną i przydawały tak znacznego splendoru, że bogate państwa – miasta greckie sponsorowały zawodników, czyniąc z ich zwycięstw swoisty element marketingowy<sup>15</sup>. Sami zaś czempioni panhelleńskich igrzysk cieszyli się wyjątkową estymą i poza zgoła symbolicznym ekwiwalentem ich trudu w postaci jabłka, wieńca laurowego czy dzikiej oliwki lub trójnogu z brązu, uzyskiwali jeszcze bardziej wymierne zyski po powrocie do rodzinnego polis<sup>16</sup>. Wielokrotni mistrzowie byli traktowani niczym bogowie lub co najmniej herosi, uzyskując status społeczny równy ówczesnej arystokracji, a ich liczne posągi okalały cokoly stadionów, stanowiąc swoisty parnas laureatów, w którym w kamiennym milczeniu zamknięto po wieki ich radość zwycięstwa<sup>17</sup>. Zwycięstwo pociągało zatem za sobą tak dalece idące wymierne korzyści, iż dążono doń za wszelką cenę. Już więc starożytni sportowcy uciekali się do rozmaitych podchodów i oszustw, mających na celu uzyskanie możliwie najlepszego wyniku, spośród czego nieradko najbardziej skuteczną okazywała się być nieposiadająca jeszcze swej definicji korupcja, a która to przejawiała się najczęściej w przekupywaniu rywali, współzawodników i sędziów oraz innych osób mogących mieć wpływ na przebieg zawodów oraz finałny rezultat pojedynków i rozgrywek sportowych. Korupcja, przekupstwa i wszelkiego rodzaju inne odmiany oszustwa towarzyszyły więc starożytnym igrzyskom już od samego ich początku. Wskazuje na to wprost chociażby jedna z mitycznych opowieści o powstaniu igrzysk

olimpijskich, a która to skądinąd okazuje się być niczym innym, jak tylko historią podłości i podstępstwa, oszustwa i przemocy<sup>18</sup>.

Co więcej, o powszechnej obecności korupcji w sporcie antycznym świadczy również szereg innych apokryficznych ilustracji z kart historii igrzysk starożytnych, obrazowo oddających szczegółowość regulaminów zawodów i rytuałów im towarzyszących. Wedle różnych przekazów zanim dopuszczono sportowców do startu, musieli oni udać się do domu rady (buleuterionu), gdzie też sędziowie (hellenodikowie) dokonywali określenia ich wieku i odbierali od nich przysięgę, że będą rywalizowali zgodnie z ustalonymi wcześniej regułami. Ręczyli także i sami sędziowie, że nie wezmą łapówki, a w swych ocenach będą niezależni, albowiem dokonywana przez nich klasyfikacja mogła przesądzić o zwycięstwie<sup>19</sup>.

Co więcej, analogicznie niekorzystnie grecki olimpizm nakreślają relacje Filostratos, oraz akty prawne greckich gimnazjonów, czy wreszcie dekrety określające wysokość nagród przyznawanych zwycięzcom, które jeżeli nawet nie wskazują na zjawisko korupcji wprost, to pozwalają na głęboką refleksję, zwieńczoną racjonalnym domniemaniem upowszechnienia tej patologii w sporcie starożytnym<sup>20</sup>.

Niewykluczone, że do szeroko rozumianych aktów korupcji, przekupstw i łapownictwa dochodzić mogło także na średniowiecznych turniejach rycerskich i zawodach sportowych mieszczan, (których to rozkwit przypadł na wieki od X do XV). Nagrody za zwycięstwa w turniejach były bowiem tak wysokie, iż rozwinęła się instytucja (profesja) bojownika turniejowego, zwanego po niemiecku Glückstritter – „rycerz szczęścia”. Niemniej jednak przeobrażenia społeczne, ekonomiczne i polityczne u schyłku średniowiecza w Europie Zachodniej doprowadziły ostatecznie do upadku kultury rycerskiej, zaś w kolejnych epokach (odrodzeniu i oświeceniu) zjawisko korupcji uległo redukcji i miało charakter jednostkowy<sup>21</sup>.

Wreszcie, również wykreowany przez barona Pierre de Coubertaina sport nowożytny, poza podobną (i nadużywaną zresztą) nazwą oraz szczerą symboliką, nie miał wiele, a być może zupełnie nic wspólnego ze swym wyidealizowanym antycznym prototypem (*nota bene*, zgodnie z zapotrzebowaniem na legendarną Arkadię również

przesadnie gloryfikowanym przez większość jego interpretatorów). Wraz z narodzinami nowoczesnego sportu dziewiętnastowiecznego, łapówkarstwo, przekupstwa oraz oszustwa zaczęły występować na zdecydowanie większą skalę. Tak też rozwinęły się choćby w zapasach, baseballu, krykiecie i kolarstwie, a przede wszystkim boksie oraz piłce nożnej, skupiających natenczas największą rzeszę kibiców i uwagę sponsorów. Poza samym ustawianiem rezultatów współzawodnicstwa, coraz częstsze przypadki wielorakich przejawów korupcji zaczęły ujawniać się także „wokół” rozgrywek, w rozmaitych związkach, stowarzyszeniach i organizacjach sportowych, w tym niestety również w (działającym od roku 1894) Międzynarodowym Komitecie Olimpijskim<sup>22</sup>.

### 3. KORUPCJA W SPORCIE U PROGU III TYSIĄCLECIA. WSTĘP DO ANALIZY ZJAWISKA

Podjmując się nietatwego zadania dokonania analizy występowania zjawiska korupcji we współczesnej działalności sportowej, należy rozpatrywać je immanentnie z rozwojem tej patologii w sektorze prywatnym<sup>23</sup>. Dziś nie może już bowiem budzić jakichkolwiek wątpliwości fakt, że współczesna działalność sportowa stanowi nad wyraz oczywistą, samoistną, potężną gałąź światowego przemysłu kulturalnego, silnie jednocześnie skorelowaną, wskutek wciąż postępujących zjawisk mediatyzacji i komercjalizacji z innymi działami gospodarki (by wymienić tytułem przykładu branżę medialną, telekomunikacyjną, technologiczną, IT), a także jest nierozzerwalnie złączona z szeroko pojętymi resortami produkcji, handlu i usług. W efekcie sport, zwłaszcza sport profesjonalny, generuje imponujące fundusze, przepływające później przez rozmaite sektory gospodarki. Prawidłom jest zaś, że zawsze tam gdzie w grę wchodzi wielkie pieniądze, tam chętnie gości korupcja oraz inne przestępstwa gospodarcze<sup>24</sup>.

Nie powinno nikogo więc dziwić, iż ostatnimi czasy tak często i tak wiele mówi się o powiązaniach pomiędzy sportem a korupcją. Sport podporządkowany jest dziś bowiem bardziej niż kiedykolwiek zasadom rynku i konkurencji, lecz jednocześnie bardziej niż kiedykolwiek narażony

jest na występowanie patologii tam obecnych. Dzieje się tak dlatego, ponieważ stanowi on – jak już wspomniano – część lukratywnego przemysłu rozrywkowego, którego ciemnymi stronami są w głównej mierze brak umiaru i uczciwych zasad w dążeniu do jak największych zysków<sup>25</sup>. Sport bezwzględnie upodobił się tym samym do innych dziedzin i gałęzi sektora prywatnego, a w efekcie stał się dokładnie taki sam, jaka jest „otaczająca go” pozasportowa, czysto biznesowa rzeczywistość. Należy przyjąć więc, że korupcyjne wymiary wycyzynowej działalności sportowej w wielu przypadkach wzmacniane są przez aktualny, pozasportowy kontekst, już nie jedynie tylko społeczny, lecz także gospodarczy<sup>26</sup>.

Współcześnie zatem w wielorakich badaniach prowadzonych przez rozmaite ośrodki analityczne, opinio-poznawcze, akademicko-naukowe czy wreszcie właściwe agencje rządowe i organizacje pozarządowe, problem występowania zjawiska korupcji w sektorze prywatnym, w tym również w działalności sportowej, dostrzega się coraz częściej i coraz wyraźniej.

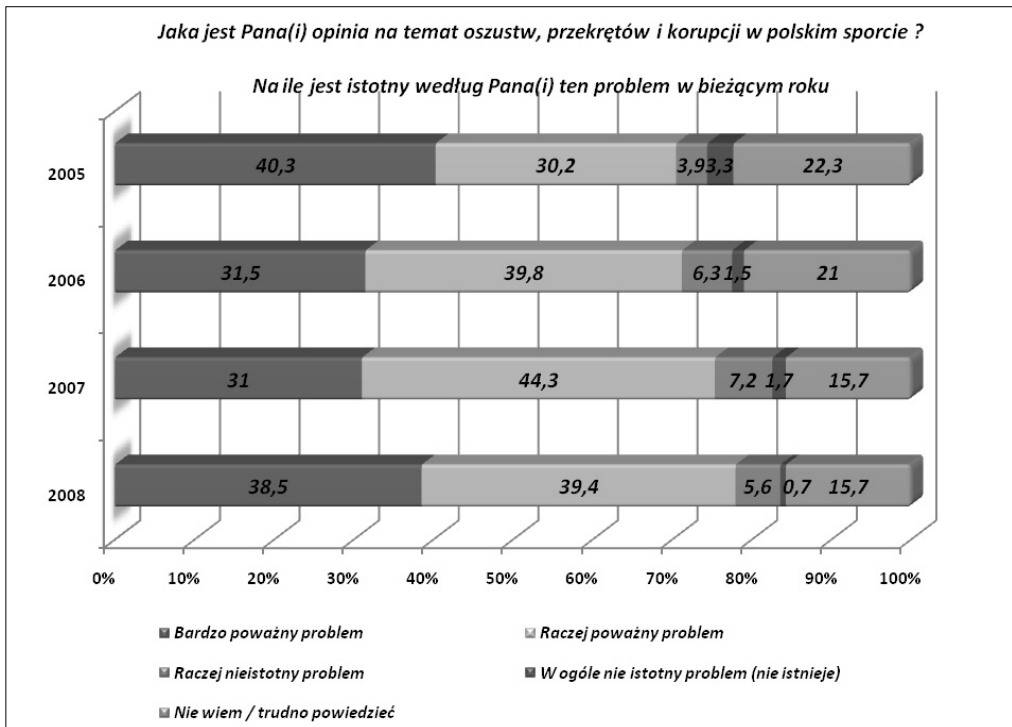
Mając na uwadze powyższe, jak również częstotliwość, z jaką ostatnimi czasy media donoszą o rozmaitych zjawiskach korupcyjnych w sporcie, rzeczone zagadnienie zaczyna być zdecydowanie odczuwalne i wzbudza zainteresowanie coraz to szerszych grup społecznych. Dyskurs nad tym zagrożeniem prowadzą już nie tylko zwykli kibice czy pasjonaci sportu, lecz również humaniści: prawnicy, socjologowie, a nawet etycy czy wreszcie ekonomiści i eksperci finansowi, a także inwestujący w sport nierzadko pokażne fundusze przedsiębiorcy. Równoległe problem korupcji sportowej zaczyna być także przedmiotem krajowej oraz międzynarodowej intelektualnej erytyki na poziomie naukowo-akademickim, jak również – niemniej jednak zbyt często tylko i wyłącznie populistycznej (niestety) – debaty politycznej.

Na wszystkich tych płaszczyznach coraz większą wagę przywiązuje się nie tylko do eliminowania pojedynczych jednostek przyczyniających się do rozwoju zjawiska korupcji w działalności sportowej, lecz przede wszystkim wzrasta generalne przekonanie o potrzebie zwalczania (lub choćby wydatnego ograniczenia) tego problemu jako całości. Niewątpliwie świadczy o tym fakt, iż szeroko rozumiane zagadnienie korupcji w sporcie, jej przyczyn oraz propo-

zycje jej przeciwdziałania stały się już nawet przedmiotem samodzielnych konferencji naukowych<sup>27</sup>, a także zajmują (coraz częściej) wiele miejsca w najrozmaitszych publikacjach akademickich, a i w sferze działalności publicznej są bardzo ważnym, nierzadko wręcz pierwszoplanowym elementem programów największych w kraju partii politycznych<sup>28</sup>. Co znamienne, praktycznie każdorazowo wskazuje się na nie-małe znaczenie tego problemu. O coraz częstszym występowaniu tej patologii w sporcie i jej, jak najbardziej negatywnych implikacjach, alarmują m.in. Transparency International (współtworzące platformę internetową *Transparency in Sport*, poświęconą tylko i wyłącznie zagadnieniom łapownictwa w sporcie) oraz inne wyspecjalizowane w tym problemie organizacje, jak np. duńskie *Play of the Game*<sup>29</sup>. Powagę problemu poświadczą również badania prowadzone w naszym kraju, zaliczając do obszarów aktywności publicznej, w której występują działania korupcyjne pośród wielu różnych środowisk i dziedzin życia społecznego, również i sport. Rezultaty sondaży i badań opinii publicznej przeprowadzane systematycznie na przestrzeni ostatnich lat potwierdzają, że skala tego zjawiska w obecnym odczuciu społecznym jest olbrzymia, zaś dzisiejsze efekty analiz skonfrontowane z wynikami badań z lat poprzednich wykazują, iż niewątpliwie mocno wzrasta dynamika jego wzrostu.

Tendencję tą doskonale ilustrują na przykład wyniki przeprowadzanego cyklicznie od roku 1999 przez TNS OBOP sondażu nt. postrzegalnej intensywności występowania zjawisk korupcyjnych pośród konkretnych zawodów, profesji i specjalizacji, a który praktycznie niezmiennie już od 2005 r. przedstawia środowisko sędziów sportowych jako najbardziej w kraju dotkniętą plagą korupcji grupę zawodową<sup>30</sup>. W nie mniejszym stopniu powagę zagadnienia korupcji w sporcie uzmysławiają wyniki badań prowadzonych w latach 2005–2008 przez ośrodek ARC Rynek i Opinia, które to jednoznacznie wykazały, że systematycznie od roku 2005 skala przekupstwa sportowego nie tylko nieustannie się nasila, lecz niestety również (w powszechnym odczuciu społecznym) zaczyna stanowić coraz bardziej poważny problem<sup>31</sup>.

Jak nietrudno dostrzec, pomimo iż waha się odsetek respondentów oceniających zjawisko ko-



rupcji sportowej jako „bardzo poważny problem” i „poważny problem” to jednak łączna wartość tych odpowiedzi (a zatem uznających korupcję za poważne zagrożenie sportu) nieustannie odnotowuje tendencję wzrostową, od wartości 70,5 proc. (w roku 2005) do poziomu 77,9 proc. (w roku 2008). Wart odnotowania jest również fakt, iż odsetek osób uznających problem korupcji za nieistotny („nie istnieje”) spadł od 2005 r. z wartości 3,3 proc. do wartości 0,7 proc. w roku 2008. Zatem rezultaty projektów badawczych przeprowadzonych w latach 2005–2008 przez instytut badawczy ARC Rynek i Opinia, wykazują, iż obecnie blisko aż 80 proc. Polaków uznaje zjawisko łapownictwa w polskim sporcie za problem – mniej lub bardziej – „poważny”, zaś jedynie niecały 1 proc. (!) respondentów w ogóle nie dostrzega tego problemu<sup>32</sup>.

Negatywny obraz skali zjawiska korupcji w sporcie, wyłaniający się z badań wyspecjalizowanych firm sondażowych w pełni podzielają, a nadto, silnie utrwalają rodzime oraz obcojęzyczne publikacje z zakresu piśmiennictwa sportowego, publicystki powszechnej, a nawet literatury popularnonaukowej czy akademickiej<sup>33</sup>. Powaga

percepcji problemu korupcji sportowej przejawia się jednak nie tylko w samej jego powszechności czy dynamice wzrostu tego zjawiska, lecz również – a może przede wszystkim – w inklinacjach jakimi ono skutkuje oraz różnorodności płaszczyzn, na które się rozciąga. Należy bowiem mieć na uwadze, iż w działalności sportowej prócz znanych innym gałęziom życia aktów korupcji, takich jak chociażby łapownictwo, sprzedajność czy niegospodarność – z uwagi na odmienny charakter sportu – wykształciło się ponadto wiele osobliwych praktyk korupcyjnych, skorelowanych wyłącznie z tą tylko działalnością, zupełnie zaś obcych innym dziedzinom życia, tak sektora publicznego, jak również sektora prywatnego.

#### 4. PŁASZCZYZNY WYSTĘPOWANIA KORUPCJI WE WSPÓŁCZESNEJ DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ

Korupcja we współczesnej działalności sportowej rozwinęła się na tyle dalece, iż, podejmując się próby jej analizy, należy w pierwszej

kolejności poczynić jak najbardziej dokładnego przedstawienia jej form, przejawów i postaci, a także dokonać wnikliwej ich systematyzacji. Zjawisko to przybrało dziś bowiem najrozmaitsze, nierzadko wyszukane formy, a ponadto występuje na bardzo wielu (różnych) płaszczyznach życia sportowego. Przyjmując szerokie rozumienie definicji działalności sportowej, to znaczy takie, które poza *stricte* współzawodnictwem, rywalizacją sportową, obejmuje także wszelkie jej aspekty prawne, finansowe i instytucjonalno-organizacyjne, to występować mogą niemalże wszystkie przejawy korupcji znane zarówno sektorowi publicznemu, jak i prywatnemu; począwszy od łapownictwa czynnego i biernego, poprzez faworytyzm, nepotyzm i handel wpływami, kończąc zaś na nieprawidłowościach przy udzielaniu zamówień publicznych, korupcji menedżerskiej, praniu pieniędzy czy świadomym, niezgodnym z prawem (niegospodarnym) dysponowaniu środkami budżetowymi i mieniem stanowiącym dobro publiczne. Realizując natomiast wąską definicję działalności sportowej, utożsamianą wyłącznie z samym współzawodnictwem i rywalizacją (czyli *stricte* przebiegiem rozgrywek) – z uwagi na swoisty charakter sportu – wykształciło się w nim szereg bardzo osobliwych praktyk korupcyjnych, specyficznych i w zasadzie zastrzeżonych wyłącznie dla niego, zupełnie zaś nieadekwatnych i nieprzystających do innych dziedzin życia publicznego czy nawet gałęzi biznesu, takich jak chociażby manipulowanie rezultatami rozgrywek sportowych, czyli tzw. *match-fixing* (ang.).

Mając na uwadze powyższe – już na wstępie niniejszej analizy – należy zatem stwierdzić, iż nie jest możliwe aprioryczne, enumeratywne wymienienie wszystkich form i postaci, jakie przybrać może zjawisko korupcji w szeroko rozumianej działalności sportowej. Dlatego też, po przybliżeniu najczęstszych przejawów korupcji, jakie mają miejsce we współczesnej działalności sportowej – w toku dalszych rozważań – szczególna uwaga autora zwrócona będzie tylko i wyłącznie ku tym jej postaciom, które są dla sportu charakterystyczne, wręcz kliniczne, a równocześnie pociągają dlań najbardziej negatywne konsekwencje.

Podjmując zatem swoistą próbę egzemplifikacji najistotniejszych przejawów korupcji wy-

stępujących we współczesnej działalności sportowej, to (biorąc pod uwagę chociażby częstotliwość z jaką informują o nich media) wskazać należy przede wszystkim na siedem następujących kategorii:

- manipulowanie wynikami rozgrywek sportowych, czyli fingowanie poza boiskiem końcowych rezultatów zawodów, w tym również „ustawianie” wyniku pod zawarty wcześniej zakład stanowiący przedmiot profesjonalnego obrotu bukmacherskiego (branży hazardowej) – a zatem generalnie, proceder zwany potocznie „sprzedażą” lub „ustawieniem” meczu, (w literaturze anglojęzycznej określanej mianem tzw. *match-fixingu* lub *game-fixingu*),
- wręczanie korzyści majątkowych i osobistych oraz inne bezprawne formy wywierania wpływu na osoby decydujące o przydzielaniu praw do organizowania imprez mistrzowskich,
- nepotyzm, faworytyzm i kumoterstwo, a także bezprawne wywieranie wpływu na wybory i nominacje na urzędy i stanowiska związane ze sportem,
- niejasne okoliczności przyznawania certyfikatów zawodniczych i licencji sportowych,
- podejrzaną manipulację finansową występującą przy okazji polityki transferowej i kadrowej,
- malwersacje finansowe i niegospodarne zarządzanie majątkiem podmiotów działalności sportowej, w tym również niegospodarność i defraudacje dotacji w federacjach, związkach i organizacjach wspieranych ze środków budżetu państwa oraz funduszy strukturalnych UE,
- inne bliżej nieokreślone, niejasne sytuacje, adekwatne również dla pozostałych dziedzin sfery gospodarczej, takie jak nieprawidłowości towarzyszące m.in. obrotowi (transakcjom kupna-sprzedaży) praw transmisyjnych i marketingowych czy też udzielaniu zamówień na dostawę towarów i usług w ramach szeroko pojętej działalności sportowej, w tym dokonywane w ramach budowy właściwej dlań infrastruktury (stadionów, hal, torów).

Bez wątpienia przedstawiona systematyka nie wyczerpuje wszystkich postaci, jakie przybierać może korupcja w dzisiejszej działalności sportowej. Zgodnie jednak z ogólnymi założeniami niniejszej publikacji jej podstawowym

celem jest w zasadzie wyłącznie ukazanie spektrum zjawisk o charakterze korupcyjnym, które w sporcie występują najczęściej i w związku z czym stanowią dlań największe, krytyczne wręcz zagrożenie<sup>34</sup>.

Spośród wszystkich przedstawionych powyżej postaci korupcji występujących w działalności sportowej, najbardziej dlań (dla istoty sportu) relewantne znaczenie mają rozmaite formy manipulowania wynikami danych rozgrywek i współzawodnictwa. To z tym zjawiskiem korupcja w sporcie jest utożsamiana najczęściej i to ono jest najbardziej swoistym, specyficznym przejawem przekupstwa sportowego. To również właśnie praktyki fgowania i ustawiania meczów (*match-fixing*) najbardziej uderzają w fundament zasady fair-play i w głównej mierze przesądają o powszechnym odczuciu bardzo słabej kondycji moralnej współczesnego sportu. Stąd też temu akurat zjawisku poświęcane jest dziś w publicystyce najwięcej miejsca. Wobec jednak faktu, iż ten właśnie przejaw korupcji sportowej objęty jest dziś największym zainteresowaniem nie tylko felietonistów, ale i nauki oraz szeroko rozumianego piśmiennictwa, zaś jego nawet pobieżne przedstawienie zdecydowanie wykracza poza ramy niniejszej publikacji, warto przyrzeć się pokrótce wszystkim pozostałym przejawom korupcji w sporcie oraz spróbować dokonać ich charakterystyki.

## 5. RYS CHARAKTEROLOGICZNY PRZEJAWÓW KORUPCJI W DZIAŁALNOŚCI SPORTOWEJ

Dokonując próby przybliżenia najbardziej patologicznych – obok *match-fixingu* – egzemplifikacji korupcji w sporcie, nie można nie zacząć tego wyliczenia od afer łapówkarskich, jakie w ostatnich latach są ujawniane we władzach niemal wszystkich największych światowych federacji sportowych (w tym także Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego), a wiążących się przede wszystkim z wrażliwą kwestią wyboru gospodarzy największych imprez mistrzowskich (zwłaszcza letnich i zimowych igrzysk olimpijskich). Tak np. w grudniu 1998 r. światową opinią publiczną wstrząsnęły oburzające, niewiarygodne wprost doniesienia

na temat okoliczności wyboru stolicy amerykańskiego stanu Utah Salt Lake City na miasto gospodarza zimowych igrzysk olimpijskich roku 2002<sup>35</sup>. Zaistniało bowiem podejrzenie, iż przedstawiciele Komitetu Organizacyjnego XIX ZIO w 2002 r. udzielili delegatom MKOI, mającym decydujący głos przy wyborze miasta – gospodarza igrzysk, wielu prezentów, począwszy od drobnych upominków, kończąc zaś na walorach wartych setki tysięcy dolarów. Gdy pod koniec 1998 r. poważany członek władz MKOI Szwajcar Mark Holder potwierdził te rewelacje, ogłaszając wprost, że niektórzy członkowie MKOI prócz drobnych podarunków przyjęli ze strony Komitetu Organizacyjnego również gigantyczne korzyści majątkowe i osobiste, rozpętała się prawdziwa burza. Z całego świata posypały się informacje o upadku morale członków MKOI, zaś amerykański Departament Sprawiedliwości, FBI, Międzynarodowy Komitet Olimpijski oraz Komitet Olimpijski Stanów Zjednoczonych niezależnie od siebie wszczęły własne śledztwa<sup>36</sup>. Już po kilku dniach intensywnego dochodzenia wszystko stało się jasne, albowiem okazało się, iż Komitet Organizacyjny XIX ZIO 2002 z budżetu Salt Lake City wydał na podobne „koszty reprezentacyjne” kwotę szacowaną na ok. 1,2 miliona dolarów<sup>37</sup>. Dwóch głównych członków Amerykańskiego Komitetu Olimpijskiego, F. Joklik i D. Johnson, ucinając wszelkie spekulacje (choć oficjalnie, wciąż nie przyznawało się do przekupywania członków MKOI) podało się do dymisji. Według przekazów agencji informacyjnych, w skandal z kupowaniem głosów przez Salt Lake City zamieszani byli następujący członkowie MKOI: L. Keita (Mali), C. Arroyo (Ekwador), B. Mohamed Attarabulsi (Libia), J.-C. Ganga (Demokratyczna Rep. Konga), A. Geesink (Holandia), P. Haeggman (Finlandia), L. Guirandou-N'Diaya (Wybrzeże Kości Słoniowej), C. Mukora (Kenia), Z. El Abdi (Sudan), Un Young Kim (Korea Płd.), S. Fantini (Chile), D. Sibandze (Suazi), W. Smifnov (Rosja) oraz – zmarły w roku 1998 – Kameruńczyk R. Essomby<sup>38</sup>. Większość z nich obdarowano „symbolicznymi” upominkami, takimi jak np. bilety na doniosłe wydarzenia kulturalne, sportowe (m.in. Super Bowl) czy też wakacje *all inclusive* w najelegantszych kurortach USA. Nie wszyscy jednak zadowolili się tak „drobnymi”

podarkami. Ekwadorczyk Carlos Arroyo załatwił więc swojej pasierbicy pomoc finansową; Libijczyk Attarabulsi wysłał syna na darmowe studia w Harvardzie (czesne opłacił oczywiście Komitet Organizacyjny XIX ZIO); J.-C. Ganga z Konga podjął – na koszt organizatorów igrzysk – specjalistyczne leczenie w renomowanej klinice uniwersyteckiej, a ponadto otrzymał około stu tysięcy dolarów „bezwrotnej pożyczki”; mąż Finki P. Hagmann dostał szereg intratnych zleceń biznesowych; Holender Geesink przyjął 5.000 dolarów na samochód, zaś pochodzący z Chile S. Fantini za pieniądze Salt Lake City – realizował się politycznie – walcząc o fotel burmistrza San Diego<sup>39</sup>.

Afera ta wywołała tak wielkie poruszenie, iż ówczesny szef MKOI – także niecieszący się najlepszą sławą – Hiszpan Juan Antonio Samaranch zmuszony był składać wielogodzinne wyjaśnienia przed reprezentantami Izby Kongresu Stanów Zjednoczonych, zaś w samym Komitecie Olimpijskim (MKOI) w Lozanie utworzono rozmaite komisje m.in. do wyjaśnienia wszelkich okoliczności przyznania praw do organizacji XIX ZIO miastu Salt Lake City, a także wypracowania skutecznej strategii antykorupcyjnej na przyszłość. W wyniku prac komisji śledczej oraz prowadzonych jednocześnie przez MKOI wewnętrznych śledztw ostatecznie z jego gremium usunięto dziesięciu członków<sup>40</sup>, zaś wobec kolejnych dziesięciu innych wysunięto równie surowe sankcje (m.in. z Komisji Etyki MKOI ustąpić musiał sir K. Gosper podejrzewany o przyjęcie korzyści materialnych szacowanych na łączną kwotę ponad 32 tys. dolarów).

Skandal związany z organizacją XIX Igrzysk Olimpijskich był pierwszym w ponad stuletniej historii istnienia Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego, który pociągnął za sobą jakiegokolwiek sankcje za korupcję. Jednocześnie dał on asumpt do daleko idących reform w MKOI oraz podjęcia starań zweryfikowania „uczciwości” innych nominacji olimpijskich, które ostatecznie zgodnie z przewidywaniami dowiodły, iż kazus Salt Lake City nie był niczym nowym. Równie podstępne zabiegi stosowane były od lat. Jak wynika bowiem z dokumentów, które *New York Times* otrzymał za pośrednictwem judaistycznej organizacji *Simon Wiesenthal Center*, pierwsza tego typu praktyka mogła mieć już

miejsce w 1936 r. (w związku z przyznaniem nazistowskiemu Niemcom prawa do organizacji IO w Berlinie), zaś pierwszą ofiarą korupcji mógł być sam Pierre de Coubertain! Jak bowiem oceniać fakt proponowania zubożałemu natenczas baronowi – w celu skłonienia go do zaakceptowania organizacji IO 1936 r. w Berlinie – przez szefa Nazistowskiego Komitetu Organizacyjnego – T. Lewalda, kwoty 10.000 marek (12.300 franków szwajcarskich), a które to de Coubertain ostatecznie przyjął, udzielając w zamian swego błogosławieństwa hitlerowskiemu igrzyskom? Brytyjski pisarz i historyk, znawca problematyki trzeciej Rzeszy i nazistowskich Niemiec G. Walters nie ma wątpliwości, iż w istocie pieniądze te były najzwyklejszą formą łapówki<sup>41</sup>.

W ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia tego typu skandale wybuchały z zatważającą częstotliwością. Każdorazowo bowiem podczas starań o organizację igrzysk zdarzały się przypadki zorganizowanej korupcji. Na rzecz miast-kandydatów pracowały wyspecjalizowane agencje i lobbyści, którzy imali się wszelkich sposobów by zapewnić sukces swoim klientom. Tak np. w trakcie wyścigu o prawo do letniej olimpiady w 2000 r. Berlin wydał ok. 2,6 mln marek na zachcianki członków MKOI, co i tak ostatecznie okazało się być zbyt małym nakładem by prawo do igrzysk zdobyć. O wiele sprytniejszy okazał się bowiem J. Coates, szef Komitetu Organizacyjnego australijskiego Sydney, który otwarcie skądinąd przyznał się do proponowania kilku delegatom afrykańskich komitetów kwoty 70.000 dolarów za głos na swoje miasto. W rezultacie Sydney (pokonując niemniej zdeterminowanego organizatora ostatnich igrzysk olimpijskich – Pekin) uzyskało prawo do organizacji olimpiady w roku 2000. Podobne mechanizmy przesądzały o organizacji pozostałych olimpiad, lecz także wielu zawodów sportowych już nieporównywalnie niższej rangi, jak chociażby mistrzostw świata w narciarstwie. Już więc niejako dla przykładu wspomnieć tylko wystarczy, iż Komitet Organizacyjny ZIO w Nagano na „koszty reprezentacyjne”, w tym głównie na upominki dla działaczy MKOI przeznaczył kwotę bliską sześciu milionom dolarów. Zarzuty korumpowania członków MKOI i dosłownego kupowania pra-



wa do organizacji igrzysk sformułowano również w stosunku do gospodarzy kolejnej po Nagano i Salt Lake City XX Zimowej Olimpiady w Turynie (2006 r.) i słynnej turyńskiej rodziny Agnellich (właściciele koncernu FIAT), którzy swymi działaniami wpłynąć mieli nie tylko na przyznanie swemu miastu igrzysk w roku 2006, lecz również przydzielenie przywileju organizacji mistrzostw świata w narciarstwie nieodległemu włoskiemu kurortowi Sestierres. Ateny z kolei zaś, według prasy brytyjskiej, francuskiej i niemieckiej, sześciu członków MKOl, decydujących o przydzieleniu stolicy Grecji prawa do igrzysk w roku 2004 r. przekonać miały „nie tylko pieniędzmi, lecz także nocami pełnymi namiętności”, czyli ni mniej, ni więcej, tylko wizytami w domach publicznych, co jak się skądinąd okazało, nie było wybiegiem nowym, albowiem tą formą korzyści głósy zbierać miał już (bez powodzenia) kandydat do igrzysk w 1992 r. Amsterdam.

Nic więc dziwnego, że Międzynarodowy Komitet Olimpijski, już pod kierownictwem swego nowego przewodniczącego J. Rogge'a zmuszony był podjąć szereg modyfikacji w procedurach związanych z wyborem gospodarzy letnich i zimowych igrzysk olimpijskich, by uczynić je nie tylko bardziej uczciwymi, lecz przede wszystkim transparentnymi. Niestety – pomimo przeprowadzenia tych zmian oraz dokonania innych głębokich reform wewnątrz MKOl – i dziś, incydentalnie, docierają informacje o wciąż panującej korupcji w tym zakresie. Nie tak dawno bowiem prowokacji dziennikarzy brytyjskiej telewizji BBC uległ delegat Bułgarii do MKOl I. Sławkow, który w zamian za kwotę 3 mln dolarów, pensję w wysokości 36 tysięcy dolarów miesięcznie oraz szereg innych grantów zobowiązał się do „naoliwienia kół MKOl” i podjęcia wszelkich starań zmierzających do zdobycia ok. 15–20 głosów poparcia dla kandydatury miasta Londynu (jako gospodarza Igrzysk XXX Olimpiady w roku 2012)<sup>42</sup>.

Również w ostatnim czasie (2010 r.) opublikowano sensacyjne doniesienia sugerujące możliwość korupcji przy przydzielaniu praw do organizacji imprezy rangi mistrzowskiej. Były zaś one o tyle szokujące, iż w bezpośredni sposób dotknęły Rzeczypospolitej Polskiej! Otóż bowiem w październiku 2010 r.

skarbnik cypryjskiej federacji piłkarskiej – S. Marangos poinformował, iż posiada wiedzę (oraz dowody) na fakt korupcji związany z wyborem państw współgospodarzy (Polski i Ukrainy) piłkarskich mistrzostw Europy w roku 2012 (Euro 2012). S. Marangos utrzymywał, iż w korupcyjne „przehandlowanie” praw do organizacji Euro 2012 zamieszanych było przynajmniej pięciu wysokich rangą członków Komitetu Wykonawczego Europejskiej Unii Piłkarskiej (UEFA), którzy w zamian za przyznanie Polakom i Ukraińcom niebywale nobilitującej możliwości organizacji tak wielkiej imprezy piłkarskiej mieli otrzymać od przedstawicieli państw gospodarzy (w jednej z cypryjskich kancelarii prawnych) gigantyczną łapówkę w wysokości 11 milionów euro!<sup>43</sup> I choć S. Marangos swych oskarżeń nie rzucił na przedstawicieli polskiego komitetu organizacyjnego ds. Euro 2012 (obarczając zarzutami o korumpowanie oficjeli UEFA wyłącznie stronę ukraińską) ani też nie dostarczył żadnych dowodów swych pomówień (wobec czego cypryjski wymiar sprawiedliwości oddalił wszelkie jego zarzuty, umarzając prowadzone w tym zakresie postępowanie sprawdzające), a ostatecznie przeprasząc wszystkich zniesławionych, ze swych zarzutów się wycofał<sup>44</sup>, to i tak artykułowane przez niego oszczerstwo położyło się cieniem na współorganizowanym przez Polskę i Ukrainę turnieju mistrzowskim, przydając mu „korupcyjnego” rozgłosu.

Nie mniej rzadką formą praktyk korupcyjnych we współczesnej działalności sportowej są przejawy nepotyzmu, faworytyzmu i kumoterstwa oraz niejasne okoliczności nominacji i wyborów na eksponowane stanowiska i urzędy związane ze sportem. Wobec jednak faktu, iż – w tejże publikacji – była już mowa o wielu nieprawidłowościach, jakie sport zaczerpnął z sektora publicznego i prywatnego, kwestia tych akurat patologii (które nie są przecież dla działalności sportowej przypadkiem klinicznym), nie wymaga głębszego komentarza i nie będzie w niniejszej publikacji w żaden sposób szerzej ujmowana. Jedynie więc jako egzemplifikację niejasnych nominacji oraz ułożonych wyborów na intratne stanowiska i urzędy związane ze sportem wskazać można – wyniki dziennikarskiego dochodzenia – najbardziej

chyba kontrowersyjnego obecnie – sportowego żurnalisty śledczego A. Jenningsa (współtwórcy platformy Transparency in Sport), co do okoliczności wyboru S. Blattera na szefa FIFA w 1998 r. A. Jennings utrzymuje, iż na dzień przed wyborami do pokoi hotelowych, w których zakwaterowani byli prezesi osiemnastu federacji piłkarskich z Afryki, a którzy to zgodnie zapowiadali poparcie dla rywala S. Blattera – szefa Europejskiej Federacji Piłkarskiej L. Johanssona, zapukał tajemniczy wysłannik z półwyspu arabskiego i każdemu z osobna złożył propozycję 100 tys. dolarów, byleby zdecydowali się oddać głos na Szwajcara. Z tego układu wyłamać miał się jedynie szef somalijskiego związku piłki nożnej Farah Addo, który łapówki nie przyjął, zaś o całym zdarzeniu niezwłocznie poinformował wiele światowych mediów, w tym redakcję brytyjskiego *Daily Mail*. Do dziś nie wiadomo, ilu działaczy korupcyjną propozycję przyjęło, a ilu odmówiło. Faktem jednak pozostaje, że Blatter zdeklasował L. Johanssona zdobywając głosy 111 delegatów, przy 80 jakie uzyskał Szwed. Dla przewodniczącego UEFA wynik głosowania był olbrzymim zaskoczeniem, albowiem przystępował on do tej „rozgrywki” praktycznie pewny wygranej. Miał za sobą niemal całą Europę i Afrykę, a zatem 48 głosów europejskich oraz 51 z Afryki, co dawać mu miało przekonujące zwycięstwo. Tymczasem jak się okazało 18 delegatów z Afryki w decydującym momencie zmieniło zdanie i ostatecznie zagłosowało za Blatterem, który zdobył też głosy... nieobecnych na sali delegatów z Haiti (!). Do dnia dzisiejszego – pomimo intensywnego śledztwa – nie wyjaśniono okoliczności z nocy 30 maja 1998 r. i głosowania, które miało miejsce dnia następnego<sup>45</sup>. Do wzięcia łapówki w zamian za poparcie S. Blattera przyznał się jedynie M. Hassan Ali z federacji somalijskiej. W rezultacie Komitet Wykonawczy FIFA uznał oskarżenia F. Addo za plotki i nie wszczął nawet w sprawie postępowania wyjaśniającego, zaś sam denuncjator został niebawem dożywotnio zdyskwalifikowany przez nowego już szefa FIFA Seppa Blattera.

Andrew Jennings podkreśla jednak zdecydowanie, iż akty korupcji podczas wyborów szefa Międzynarodowej Federacji Piłkarskiej wcale nie zaczęły się od roku 1998 i S. Blattera. We-

dług publicysty ich pierwowzorem były okoliczności z roku 1974, kiedy to bossem FIFA został Joao Havelange, skutecznie lobbowany przez prywatnego przedsiębiorcę H. Dasslera (założyciela imponującego imperium Adidas). Ponadto felietonista w dwu innych swych pracach opisał kulisy tyleż błyskotliwej, co niejasnej kariery – wspomnianego już – markiza Juana Samarancha, który to fakt wyboru na Ministra Sportu Hiszpanii oraz wiceprezydenta MKOl zawdzięczał wyłącznie bliskim koneksjom z faszystowskim przywódcą Hiszpanii generałem F. Franco, natomiast nobilitującą nominację na stanowisko szefa MKOl uzyskał z kolei za wstawiennictwem komunistycznych decydentów Związku Radzieckiego (ZSSR)<sup>46</sup>.

Niewykluczone, iż do nie mniej gorszących sytuacji, związanych z obsadą kluczowych stanowisk w „administracji sportowej” dochodziło także i w Polsce. Świadczy o tym fakt, iż w rozpoczętej w 2009 r. sprawie b. ministra sportu Tomasza Lipca, Prokuratura Okręgowa w Warszawie oskarża go, iż uzależniał on powołanie Tadeusza M. na stanowisko dyrektora Centralnego Ośrodka Sportu – od otrzymania od M. wysokiej łapówki oraz obietnicy regularnej „działki” z legalnych i nielegalnych przychodów dyrektora COS, uzyskiwanych w przyszłości. W ten sposób, zdaniem śledczych, ówczesny Minister Sportu Tomasz Lipiec miał otrzymać od Tadeusza M. korzyść majątkową, szacowaną na przynajmniej 100.000 zł<sup>47</sup>.

Zdecydowanie częściej jednak niż doniesieniami o nepotyzmie, faworytyzmie czy kumoterstwie oraz okolicznościach nieetycznego obsadzania związanych ze sportem intratnych posad i stanowisk, środowisko kibiców (jak i szeroka opinia publiczna) bulwersowane jest informacjami o wielorakich sprzeniewierzeniach powierzonego majątku, wyłudzeniach finansowych i innych malwersacjach gospodarczych dokonywanych przez działających we współczesnym sporcie menadżerów. W tym kontekście szczególnie drażliwe w odczuciu społecznym są przede wszystkim wielorakie zarzuty i podejrzenia o malwersacje finansowe, niegospodarne zarządzanie majątkiem lub inne formy defraudacji (sprzeniewierzenia) dotacji i środków kapitałowych wobec działaczy różnego rodzaju podmiotów działalności sportowej (m.in.

klubów oraz stowarzyszeń), zaś w szczególności decydentów związków i federacji wspieranych pieniędzmi publicznymi z budżetów narodowych i funduszy strukturalnych UE.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga fakt, iż jakkolwiek wszystkie wymienione powyżej nielegalne machinacje finansowe nie przedstawiają korupcji w czystej postaci (zaś w zgodnej opinii praktyków stanowią one w zasadzie przestępstwa *stricte* gospodarcze), to jednak bardzo często w teorii są z nią utożsamiane, zaś w literaturze i rozmaitych publikacjach wręcz bezpośrednio kwalifikowane jako działania o charakterze korupcyjnym. Przyjmując wszelako w tej sytuacji – jako złoty środek – tezę sformułowaną przez założyciela Transparency International – J. Pope'a, iż nieprawidłowe prowadzenie księgowości oraz złe zarządzanie finansami stanowią dla korupcji znakomity przyczółek i w efekcie bezpośrednio ją prowokują<sup>48</sup>, w konsekwencji wszystkie wymienione patologie należy tym samym zaliczyć do katalogu czynów o zabarwieniu korupcyjnym i dlatego też znalazły one także miejsce w szerokiej systematyzacji zjawisk korupcyjnych dokonywanej w ramach niniejszej publikacji.

Przyczyn coraz częstszego występowania wskazanych patologii w działalności sportowej doszukiwać naturalnie trzeba się w coraz bardziej wyraźnym udziale pieniądza w tej dziedzinie życia. Jak już bowiem podkreślono, w wyniku procesów instytucjonalizacji, profesjonalizacji, mediatyzacji, zaś w szczególności komercjalizacji we współczesny sport wtłoczono potężne nakłady finansowe, dzięki czemu budżety międzynarodowych oraz krajowych związków i federacji sportowych, klubów i całego szeregu innych podmiotów osiągnęły imponujące wprost rozmiary. Największymi źródłami finansowania tych instytucji są wpływy z organizacji zawodów (w tym z praw transmisyjnych), wpłaty od sponsorów i reklamodawców, lecz także rozmaitego rodzaju dotacje z budżetów narodowych czy wreszcie budżetów organizacji i stowarzyszeń sportowych. Obrót tak wielkimi kwotami, stanowić może nie lada pokusę dla zatrudnionych w tych związkach urzędników i decydentów, którzy prowadząc tzw. „kreatywną księgowość”, bądź też stosując inne operacje rachunkowe niezgodne z regulacjami finansowymi, a często również i prawem karnym skar-

bowym sprawiają, że dochody, które winny zasilać budżety wskazanych jednostek sportowych i wspomagać realizację celów, dla których zostały powołane, trafiają ostatecznie na prywatne konta różnej maści oszustów i manipulatorów, których w szeroko rozumianej działalności sportowej – podobnie zresztą jak i w wielu innych gałęziach życia – nie brakuje<sup>49</sup>. Gołym okiem zauważalne jest, iż w ostatnich latach w działalności sportowej coraz częściej pojawiają się rozmaite zarzuty defraudacji, trwonienia majątku czy niegospodarności. Wystarczy – dla przykładu – odnotować podejrzenia o milionowe defraudacje funduszy Światowej Federacji Taekwondo, wiceprzewodniczącego MKOl Koreańczyka Kim Un-Youna czy oskarżenia – w głośnej aferze *VolleyGate* – o malwersacje kierowane wobec szefa Międzynarodowej Federacji Siatkówki (FIVB) Rubena Acosty z Meksyku<sup>50</sup>, choć akurat FIVB – na największe straty – naraził prawdopodobnie jej dyrektor generalny – Szwajcar J.P. Sepppey, który korzystając z pełnionej funkcji, prowadził nadzwyczaj wystawny styl życia, a czerpiąc obficie z funduszy federacji, fundował sobie i swoim bliskim dobra luksusowe, takie jak samochody czy nawet apartamenty, w odległych zakątkach świata, a co też kosztowało FIVB 4,6 mln franków szwajcarskich. Tradycyjnie zarzuty o rozmaite malwersacje finansowe, defraudacje i sprzeniewierzenie majątku oraz niegospodarne nim zarządzanie adresowano również wobec kierownictwa FIFA oraz samego Blattera. W tym kontekście wymienić można chociażby głośną aferę związaną z upadkiem spółki *International Sports Leisure* – największej firmy marketingowej zajmującej się sportem, w wyniku którego FIFA, według jej byłego sekretarza generalnego M. Zen-Ruffinena, stracić miała blisko pół miliarda euro. Również przedstawiciele narodowych federacji piłkarskich oraz członkowie zarządów największych europejskich klubów borykali się niejednokrotnie z problemami natury prawnej. Szczególnie mocno problem ten dotknął futbol francuski, gdzie zarzuty defraudacji i niegospodarności usłyszało m.in. całe kierownictwo *Federation Francaise de Football*, w tym prezes federacji C. Simonet i właściciele najpopularniejszego, lecz równie bodaj najbardziej zszarganego aferami klubu piłkarskiego Olympique Marsylia<sup>51</sup>.

Podobne zarzuty pojawiały się w nieodległych latach również wobec decydentów rodzimych związków sportowych by wspomnieć jedynie tytułem przykładu chociażby okoliczności dymisji prezesa Polskiego Związku Piłki Siatkowej Janusza Biesiady (w 2004 r.) czy nie mniej głośnie zakończenie śledztwa prowadzonego przez ABW, w wyniku którego w listopadzie 2005 r. krakowska prokuratura apelacyjna postawiła między innymi zarzuty niegospodarności oraz narażenia Polskiego Związku Narciarskiego na stratę w wielkich rozmiarach – prezesowi rodzimej narciarskiej federacji – Pawłowi Włodarczykowi<sup>52</sup>. Nawet w ostatnim czasie nie obyło się bez podobnych afer. Co jednak znamienne, o defraudację środków majątkowych lub niegospodarne nimi zarządzanie posądzano już nie tylko kierownictwo centrali związkowych m.in. Polskiego Związku Lekkiej Atletyki (PZLA)<sup>53</sup> czy Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN), lecz również coraz częściej działacze klubowych, co w roku 2006 zaowocowało zarzutami przedstawionymi byłym członkom zarządu KGHM Zagłębie Lubin S.A., natomiast wiosną 2009 r. wszczęciem przez Prokuraturę Rejonową w Belchatowie postępowania w sprawie niegospodarnego zarządu majątkiem PGE GKS Belchatów. W marcu 2009 r. nie mniej głośnym echem odbiło się także zatrzymanie, na polecenie Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu, byłego współwłaściciela Widzewa Łódź Andrzeja G. oraz innego prominentnego działacza tego klubu Jacka D.<sup>54</sup>, którzy podejrzewani są przez śledczych nie tylko o niegospodarność, lecz również o przywłaszczenie wielomilionowych kwot tego klubu w celu ich ukrycia przed egzekucją komorniczą.

Przedstawione powyżej sytuacje ukazują zaledwie niewielki wycinek problemu. Spośród bowiem wielu meldunków i informacji o rozmaitych malwersacjach, defraudacjach, sprzeniewierzeniach, wyłudzeniach i innych przejawach niegospodarnej polityki środkami kapitałowymi znajdującymi się w obrocie finansowym współczesnej działalności sportowej, przytoczono tylko te najbardziej nagłośnione medialnie. Wszystkich doniesień o tych zjawiskach wymienić nie sposób, albowiem nie dość, że pojawiają się one z niebywałą wręcz częstotliwością i regularnością, to ponadto do-

tykają środowisk związanych z każdą niemal dyscypliną sportu, poczynając od wspomnianej już piłki nożnej, czy prestiżowych wyścigów Formuły 1, poprzez boks, hokej i żużel, siatkówkę i lekkoatletykę, skończywszy wreszcie na dyscyplinach mniej popularnych, a wręcz niszowych, jak darts, brydż czy szachy.

Niemniej podatnym na występowanie przeróżnych nieprawidłowości aspektem działalności sportowej mogą być (i z całą pewnością są) uwarunkowania przyznawania przez upoważnione do tego organa, rozmaitych uprawnień i zezwoleń, takich jak certyfikaty, a przede wszystkim licencje sportowe. Tak w świetle (obowiązującej do dnia 16 października 2010 r.) ustawy o *sporcie kwalifikowanym*<sup>55</sup>, w Polsce do wydawania tego typu licencji dla klubów sportowych, zawodników, trenerów i sędziów legitymowane w tym zakresie były jedynie polskie związki sportowe<sup>56</sup>. Zadanie to stanowiło rezultat przyjętego modelu licencyjnego dla klubów sportowych (szerzej art. 6 SKU)<sup>57</sup>, zawodników (art. 29 SKU)<sup>58</sup>, trenerów (art. 46 SKU)<sup>59</sup>, a także sędziów sportowych (art. 48 SKU)<sup>60</sup>, co sprawiało, że uzyskanie przez te właśnie podmioty stosownej licencji było warunkiem *sine qua non*, determinującym możliwość ich uczestnictwa w „kwalifikowanych” zawodach sportowych<sup>61</sup>. Niewątpliwie i w tym względzie dochodzić może, jeżeli nawet nie do czystych przejawów korupcji, to przynajmniej różnych nadużyć. W szczególności należy mieć na uwadze fakt, iż werdykt o przyznaniu (bądź też odmowie przyznania) licencji sportowej leżał najczęściej w gestii jednoosobowego lub kolegiального organu polskiego związku sportowego, który częstokroć w tym zakresie nie jest związany żadnymi normami prawnymi,<sup>62</sup> pozostając w ten sposób z bardzo dużą swobodą decyzyjną. Dopóki więc wymagania, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania licencji sportowych nie będą określone ścisłymi rygorami zawartymi w wewnętrznych regulaminach związków, a organa podejmujące decyzje w sprawie licencji nadal będą miały tak dalece idącą uznaniowość, dopóty kwestia przyznawania licencji dla klubów, zawodników, trenerów i sędziów nie rzadko wzbudzać może (i będzie) podejrzania o nieobiektywność czy – bezpośrednio naznaczoną korupcyjnym kontekstem – nieuczciwość<sup>63</sup>.

W tym natomiast kontekście, jedynie w celu potwierdzenia zasadności niniejszej tezy (a zarazem zobrazowania istoty problemu łapownictwa związanego z procesem licencyjnym), wskazać można na prowadzone przez CBA pod nadzorem Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi postępowanie dotyczące korupcyjnych okoliczności związanych z odmową przyznania licencji klubowi ŁKS Łódź. W przedmiotowej sprawie na polecenie prokuratury, funkcjonariusze CBA zatrzymali trzy osoby, które wedle ustaleń śledczych, powołując się m.in. na wpływ w PZPN, w zamian za korzyść w wysokości szacowanej na 7–8 milionów złotych oferowali właścicielowi łódzkiego klubu pomoc w przyznaniu niezbędnej licencji. Trojgu zatrzymanym prokuratura przedstawiła zarzuty m.in. „płatnej protekcji w związku z działalnością statutową Łódzkiego Klubu Sportowego” i na jej wniosek – decyzją sądu – wszyscy oni zostali tymczasowo aresztowani. Wobec faktu, iż większość zgromadzonego dotąd materiału dowodowego objęta jest klauzulą tajności, nie są znane szersze okoliczności przedmiotowej sprawy, niemniej wg informacji przekazanych przez rzecznika łódzkiej prokuratury „ma ona charakter rozwojowy i niewykluczone są kolejne zatrzymania”<sup>64</sup>.

Powracając wszelako do wyliczenia pozostałych, najbardziej wymownych przejawów łapownictwa występujących we współczesnej działalności sportowej, zważyć należy, iż pole dla częstego występowania korupcji rodzi ponadto także wiele innych, bliżej nieokreślonych i niejasnych sytuacji adekwatnych dla innych obszarów sfery gospodarczej. Płaszczyznami szeroko rozumianej aktywności sportowej, na których to najczęściej ujawniane są rozmaite skandale i afery korupcyjne są w szczególności:

- 1) redystrybuowanie biletów wstępu na imprezy sportowe<sup>65</sup>;
- 2) redystrybuowanie prawami reklamowo-marketingowymi<sup>66</sup>;
- 3) handel i obrót prawami transmisyjnymi do wydarzeń sportowych<sup>67</sup>;
- 4) udzielanie zamówień publicznych na dostawę towarów i usług, związanych najczęściej z realizacją inwestycji budowlanych stadionów (hal, torów) i wielu innych obiektów infrastruktury sportowej<sup>68</sup>;

5) zarządzanie istniejącą infrastrukturą sportową<sup>69</sup>, a w szczególności udzielanie zamówień publicznych w związku z renowacją i bieżącym utrzymaniem aren sportowych, jak również wynajmem obiektów sportowych dla celów komercyjnych.

Niewątpliwie powyższe wyliczenie nie ma charakteru absolutnego i nie wyczerpuje wszystkich sytuacji z życia „okołosportowego”, w których wystąpić mogą akty łapownictwa i inne zjawiska o korupcyjnym zabarwieniu. Zbliżonych kategorii można wskazać jeszcze bardzo wiele (można do nich bowiem zaliczyć chociażby aferę szpiegowską w Formule 1). Niemniej jednak wskazane przykłady, jako pojawiające się zdecydowanie najczęściej służyć mają wyłącznie zilustrowaniu i potwierdzeniu skali powszechności występowania tego zjawiska. W rzeczywistości zaś, najlepiej istotę problemu odzwierciedlają doniesienia o nowych skandalach korupcyjnych. Bowiem niemal każdego dnia najrozmaitsze media szokują opinię publiczną informacjami o podobnych, patologicznych wydarzeniach; kiedy to działacze, którzy powinni pracować dla rozwoju sportu, jego dobrego imienia, a zwłaszcza propagowania związanej z nim idei *fair play*, ulegają pokusie zysku, przyjmując łapówki liczone nierzadko w wielomilionowych kwotach. Z całą pewnością należy mieć na względzie, iż wiele z tych niepokojących doniesień nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości, a nierzadko ma wyłącznie charakter rozmaitych oszczerstw i pomówień spowodowanych chociażby walką o władzę i kierownicze stanowiska w związkach i federacjach lub też innych podmiotach szeroko rozumianej działalności sportowej (a która to rywalizacja wbrew istocie sportu nie zawsze prowadzona jest uczciwie). Z drugiej strony, jeżeli nawet część z powyższych zarzutów jest słuszna, wówczas należy mówić o zdecydowanym nadmiarze tych patologicznych sytuacji, które nie tylko są bezprawne, lecz przede wszystkim są naganne moralnie i w żaden sposób nie licują z godnością osób, które w działalności sportowej działać chcą i powinny.

Należy być niestety przygotowanym, iż w najbliższym czasie – również w Polsce – podobnych, niepokojących doniesień napływać może jeszcze więcej. Jest to nieuniknione z uwagi na trwające, intensywne przygotowania do

organizacji Euro 2012 oraz istotę przedsięwziętych inwestycji, które w ramach przygotowań do tej imprezy są realizowane (np. budowa infrastruktury sportowej w ramach programu „*Moje boisko – Orlik 2012*”)<sup>70</sup>. Należy głęboko wierzyć, iż instytucje i organa kontroli, a także wszystkie rodzime służby powołane do ścigania przestępczości (w tym przede wszystkim szeroko rozumianej przestępczości korupcyjnej) są postawione w stan podwyższonej gotowości i mieć będą baczenie nad prawidłowością przebiegu realizacji wszystkich tych inwestycji i projektów.

Wzmoczona uwaga, ukierunkowana właśnie na afiliację sportu i korupcji, wiąże się ze szczególną odpowiedzialnością, i jest sporym wyzwaniem, a zarazem stanowi wielką szansę. Jakkolwiek bowiem, najmniejszy nawet skandal korupcyjny w trakcie przygotowań do tak ważnego wydarzenia sportowego z pewnością odbiłby się echem na całym świecie, niwecząc pokładane w Euro 2012 nadzieje na poprawę wizerunku sportu. Niemniej jeśli tylko uda się wypracować – może nawet nowatorskie – metody i narzędzia do zwalczania korupcji w sporcie i projektom tym nadać charakter priorytetowy, to być może wówczas też Polska miałaby szansę wytyczenia nowych kierunków działania, a tym samym wzmocnienia swoich wpływów na arenie międzynarodowej. To zaś byłaby wygrana, nie tylko dla samego sportu<sup>71</sup>. ■

- <sup>4</sup> Raport ABW, *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska* (2004), [www.abw.gov.pl/raporty/r\\_korupcja.html](http://www.abw.gov.pl/raporty/r_korupcja.html).
- <sup>5</sup> A. Dylus, A. Rudnowski, M. Zaborski, *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, op. cit., s. 7 i n.
- <sup>6</sup> Cyt. za R. Żurowska, *Przestępstwo korupcji w sporcie*, s. 11; por. O. Górniok, *O korupcji gospodarczej*, s. 6; S. Rose Ackerman, *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001, s. 6; *Korupcja bez granic*; Internet: [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).
- <sup>7</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo korupcji w sporcie (rozprawa doktorska)*, Poznań 2008, s. 11.
- <sup>8</sup> L. Mewes, *Rozpoznać i zwalczyć korupcję*, w: *Sport bez korupcji. Podręcznik dobrych praktyk*, op. cit., s. 235.
- <sup>9</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo korupcji*, op. cit., s. 14; Por. L. Mańka, *Korupcja osób publicznych. Aspekt Kryminalistyczny*, Poznań 2000, s. 6.
- <sup>10</sup> Szerzej zob. *Korupcja i polityka antykorupcyjna. Program Monitoringu akcesji do Unii Europejskiej. Raporty krajowe. Polska*; Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002, s. 24.
- <sup>11</sup> A. Kojder, *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa 1995, s. 317.
- <sup>12</sup> Por. *Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. Etap II wdrożenia*, Warszawa 2005–2009; Por. J. Skorupka, *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda*, w: „PiP” 12/2003.
- <sup>13</sup> M. Rybiński, *Olimpijskie mity*, „Wprost” 2000, nr 928; w literaturze niemieckiej zob. W. Maennig, *Korruption im Internationalen Sport: ökonomische Analyse und Lösungsansätze*, s. 263 i n.; zob. *Korupcja stara jak igrzyska*, Internet: [www.antykorupcja.edu](http://www.antykorupcja.edu) z dnia 9.2.2009 r.
- <sup>14</sup> Por. M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*, w: *Korupcja w sporcie*, op. cit., s. 25.
- <sup>15</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo korupcji w sporcie*, op. cit., s. 29.
- <sup>16</sup> G. Młodzikowski wskazuje, że państwo ateńskie płaciło zwycięzcom olimpijskim przynajmniej 500 drachm, co odpowiadało równowartości 20 t zboża. Podobnie bywało z zawodowymi sportowcami, którym poszczególne polis płaciły za ich reprezentowanie. Zob. G. Młodzikowski, *Polityka i sport*, Warszawa 1975, s. 136.
- <sup>17</sup> Znamienitym przykładem korzyści uzyskanych z uprawiania sportu był Milon z Krotonu, który w VI w. przed Chrystusem wygrał sześciokrotnie igrzyska olimpijskie, siedmiokrotnie pytyjskie, dziesięciokrotnie istmijskie i dziewięciokrotnie nemejskie. Pozostawał on niepokonany przez 30 lat i zrobił wspaniałą karierę. W efekcie został zaliczony do ateńskiej arystokracji,

<sup>1</sup> Internet, [www.kuria-dodatek.szczecin.opoka.org.pl](http://www.kuria-dodatek.szczecin.opoka.org.pl).

<sup>2</sup> Por. W. Fehler, *Kraje Unii Europejskiej w walce z korupcją*, „Przegląd europejski” 2002, nr 1, s. 57; R. Kulesza, *Zjawisko korupcji w Atenach V–IV wieku p.n.e.*, Warszawa 1994; cyt. za A. Dylus *Kulturowe uwarunkowania korupcji*, w: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudnowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 7.

<sup>3</sup> Por. C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji* [Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego], Warszawa 2004, s. 2.

wydał córkę za sławnego lekarza, a nadto jeszcze wziął za ten zaszczyt pieniądze. Zob. M. Rybiński, *Olimpijskie mity*, „Wprost” 2000, nr 928; *Kronika Sportu*, s. 37. *Korupcja stara jak igrzyska*; Internet: [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl) z dnia 9.02.2009 r.

- <sup>18</sup> Wedle tego przekazu pierwsze zawody sportowe w Olimpii organizował król Dinomaos, który obiecał oddać rękę swojej córki Hippodamei temu, kto pokona go w wyścigu rydwanów. Propozycja ta była jednak oszustwem. Dinomaosa nie można było bowiem pokonać, ponieważ jego konie pochodziły z hodowli boga wojny Aresa i żadne inne nie mogły się z nimi mierzyć. Toteż król zawsze doganiał konkurenta, a ponieważ samo zwycięstwo go nie satysfakcjonowało, przebijał pokonanego lancą. Czternastym z kolei zawodnikiem, który przyjął królewskie wyzwanie był wedle mitu Pelops, syn Tantala. On jednak wiedział, jak „prawdziwy” sportowiec może sobie zapewnić wygraną; przekupił więc woźnicę Dinomaosa, który rozluźnił mocowanie kół w rydwanie króla. W efekcie Dinomaos wypadł z rydwanu, Pelops dobił leżącego władcę, ożenił się z jego córką i ufundował pierwsze igrzyska olimpijskie. Przepowiedź ta była starożytnym sportowcom doskonale znana, nic więc dziwnego, że postępowali oni odpowiednio do jej przesłania. Z czasem zwycięstwa i rekordy na szerokiej skali poczęto więc kupować za duże pieniądze. Jednym z pionierów tej jakże niechlubnej praktyki był bokser, niejaki Eupolos z Tesalii, który w czasie 98 igrzysk (338 r. p.n.e.) przekupił trzech kolejnych rywali Agetora z Arkadii, Prytania z Kyzikos i dotychczasowego mistrza Formiona z Halikarnasu, którzy podając się nieomal bez walki, pozwolili mu wygrać zawody bokserskie. Gdy sprawa wyszła na jaw, wszystkich zawodników ukarano grzywnami. Równowartość 66.000 denarów to z kolei cena jaką zwycięzca zawodów zapaśniczych w trakcie igrzysk istymijskich, odbywających się na przesmyku korynckim, na Istmie, zobowiązał się dać swojemu rywalowi. Gdy po walce pokonany zażądał pieniędzy, triumfator oznajmił, że nic mu się nie należy, albowiem pokonany próbował jednak wygrać. Konflikt przeciągał się, więc zawodnicy odwołali się od wcześniejszego zobowiązania i udali się do świątyni Istymijskiej, gdzie pokonany na oczach całej Grecji oznajmił, że sprzedał pojedynek Agonu i zgodził się zainkasować za to równowartość 66.000 denarów. Wyartykułować to miał dosadnie i bez zawstydy. Nierzadko przekupującymi bywali nie sami zawodnicy, lecz członkowie ich rodzin. Damonik z Elidy, ażeby móc świętować zwycięstwo swojego syna Poliktora, chciał przekupić ojca rywal. Oszustwo zostało wykryte, a sprawcy przykładnie ukarani grzywną, zaś z pieniędzy pochodzących z grzywny ufundowano Zeusowi figury wotywe tzw. *dzanes*, na których w przyszłości ryto nazwiska

sportowców przylapanych na oszustwach. Napis na jednym z posągów stanowił ostrzeżenie dla uczestników igrzysk panhelleńskich, by nie ulegali korupcji, albowiem „zwycięstwa” nie można przynigdy ani kupować, ani sprzedawać. *Korupcja stara jak igrzyska*; Internet: [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl) z dnia 9.02.2009 r. Por. M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*, s. 26. Ibidem. Zob. S.G. Miller, *Starożytni Olimpijczycy. Sportowe życie antycznej Grecji* (w przekładzie) I. Żółtowska, Warszawa 2006, s. 21, 25, 114.

- <sup>19</sup> Zob też A. Kalapaxis, *Olimpia – Igrzyska olimpijskie w starożytności*, w: „Kultura fizyczna” 1996, nr 2, s. 25.
- <sup>20</sup> Por. J. Besala, *Świętość ze skazą*, „Focus” 2006, nr 5, s. 64.
- <sup>21</sup> Por. M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*, op.cit., s. 30; Tak też J. Lipiec, *Piękno olimpijskie*, w: Ibidem.
- <sup>22</sup> J. Lipiec, op. cit., s.16. Już zatem w XIX wieku korupcja w sporcie przestała kojarzyć się wyłącznie z praktyką ustawiania wyników rozgrywek sportowych i zyskała zdecydowanie szerszy wymiar. M. Łuczak, op.cit., s. 31.
- <sup>23</sup> Niegdyś korupcja była patologią głęboko zakorzenioną przede wszystkim w szeroko rozumianej administracji publicznej, współcześnie jednak coraz bardziej dynamicznie rozprzestrzenia się ona w sektorze prywatnym; biznesie i działalności gospodarczej, gdzie pomimo trwającego kryzysu ekonomicznego, nadal doszukiwać się należy zasadniczych źródeł środków kapitałowych, stanowiących przecież dla rozwoju korupcji grunt bardzo podatny. Według wszelkich analiz finansowych, to w głównej mierze w sektorze prywatnym generowane są fundusze przepływające później przez wszystkie inne działy gospodarki. Powagę problemu korupcji w sektorze prywatnym uzmysławia niewątpliwie również fakt coraz częstszego podejmowania dyskusji na temat tego zagadnienia przez najrozmaitsze gałęzie nauki, począwszy od wielorakich fakultetów humanistycznych po nauki stricte ścisłe, zarówno przez ekspertów finansowych, jak i samych przedsiębiorców. Równocześnie zagrożenie korupcją iluminuje ogólnoswiatowa erystyka polityczna oraz skorelowana z nią globalna próba skonstruowania mechanizmów przeciwdziałających występowaniu tej patologii w międzynarodowym obrocie gospodarczym, wyrażana poprzez stanowienie przywoływanych już prawnych regulacji antykorupcyjnych, a przyjmowanych przez organizacje międzynarodowe: Unię Europejską, Radę Europy czy OECD, zaś na rodzimym gruncie unormowania stanowione przez władzę ustawodawczą i rządziej wykonawczą. Spośród wszystkich regulacji antykorupcyjnych Unii Europejskiej najbardziej obecnie doniosłe znaczenie ma Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2003/568/JHA z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywat-

- nym, która zawiera wytyczne skierowane do Państw Unii Europejskiej (w tym oczywiście Polski) sugerujące bezpośrednio zakres penalizacji zjawisk korupcyjnych w sferze prywatnej.
- <sup>24</sup> Problematykę nadużyć wywołują nie tylko wysokie sumy, jakimi obraca się w sporcie. Nieprzejrzyste struktury narodowych i międzynarodowych organizacji sportowych, a także powiązania osobiste, źle rozumiana solidarność koleżeńska lub zwyczajny brak profesjonalizmu wielu działaczy sportowych stanowią pożywkę dla różnego rodzaju manipulacji i korupcji. Por. K. Jasiński, *Polskie słabości służbą korupcji w sporcie*, op. cit., S. Schenk, *Korupcja – zagrożenie dla współczesnego sportu*, w: *Sport bez korupcji*, s. 21.
- <sup>25</sup> Według T. Konwickiego sport jest dziś wielkim biznesem, lecz równocześnie jest też wielkim przestępstwem. Zob. B. Karolczak-Biernacka, *Idealy olimpijskie a korupcja*, s. 40, w: *Sport bez korupcji*. Znacznie delikatniej, choć nie mniej trafnie, problem ten dostrzega H.W. Gab, który podnosi, że sport będący globalnym przemysłem rozrywkowym, nie może sprostać idealistycznym wymaganiom przed nim postawionym. Według Gaba, ten wart miliardy biznes będzie się rozwijał w oparciu o zasady rządzące gospodarką, będzie się starał sprostać oczekiwaniom świata przemysłu i jak wszystkie zjawiska gospodarcze, tak i relacje w sporcie raczej będą regulowane przez prawo konkurencji, antymonopolowe i karne niż jakiegokolwiek wyobrażenia moralne, H. Gab, *Kwestia przetrwania*, por. W. Schauble, w: *Sport bez Korupcji*, op. cit., s. 48.
- <sup>26</sup> Szeroko rozumiana działalność sportowa, przedsięwzięciem gospodarczym (biznesem) stała się mimowolnie i automatycznie, gdyż takie wymagania narzuciły jej ramy rzeczywistego stanu świata XX wieku. Szerzej na temat wspólnych działań Unii Europejskiej w zakresie szeroko rozumianej działalności sportowej *Biała księga na temat sportu* opracowana przez Komisję Europejską, w: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- <sup>27</sup> Na zachodzie Europy problem korupcji w sporcie był przedmiotem erystyki akademicko-naukowej niemalże od trzydziestu lat. W Polsce pierwszą poważną próbą dyskusji w przedmiotowym zakresie na niwie akademickiej była XII Konferencja naukowa Polskiego Towarzystwa Prawa Sportowego (PTPS), zorganizowana przez wybitnego znawcę prawa karnego i sportowego profesora Andrzeja J. Szwarca, a która to odbyła się w Poznaniu (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza) w dniu 19 października 2007 r.
- <sup>28</sup> Hasło walki z korupcją, w tym między innymi i z korupcją w sporcie jest jednym z najważniejszych założeń np. Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. Zob. np. [www.pis.org.pl](http://www.pis.org.pl) oraz [www.platforma.org.pl](http://www.platforma.org.pl).
- <sup>29</sup> Szerzej w tym zakresie Internet: [www.transparencyinsport.org](http://www.transparencyinsport.org); [www.playthegame.com](http://www.playthegame.com).
- <sup>30</sup> Zob. wyniki badań TNS OBOP *Korupcja w przededniu zmiany politycznej*, Warszawa 2005, *Korupcja po polsku*, Warszawa 2006, *Korupcja: zmiana w latach 2005–2007*, Warszawa 2007; [www.tns-global.pl](http://www.tns-global.pl). Warto porównać wynik niniejszego sondażu z rezultatami badań J. Gracza nt. podatności na korupcję w zależności od środowiska zawodowego, które z kolei nie zaliczają ogółu środowiska sportowego do grup najbardziej na korupcję narażonych, a wręcz stawiają je za środowiskiem politycznym, medycznym i urzędniczym. Zob. J. Gracz, *Psychospołeczne aspekty korupcji w sporcie*, w: *Korupcja w sporcie*, s. 76; Por. A. Kojder, *Strategie przeciwdziałania korupcji – doświadczenia polskie*, w: A. Kojder, A. Sadowski, *Klimaty korupcji*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2002.
- <sup>31</sup> Wyżej przedstawiony wykres jest publikowany za zgodą autora ośrodka ARC Rynek i Opinia, [www.arc.com.pl](http://www.arc.com.pl).
- <sup>32</sup> Rozważania niniejsze oparto na wynikach sondaży: *Korupcja w sporcie – wyniki ogólnopolskiego badania opinii* (grudzień 2005 r.), *Polski kibic o emocjach sportowych, osobowościach i korupcji* (kwiecień 2008 r.) oraz *Korupcja w polskim sporcie* (październik 2008 r.) zrealizowanych przez Instytut Badawczy ARC Rynek i Opinia – za zgodą niniejszego ośrodka. Z wynikami sondaży przeprowadzonych przez wskazany instytut badawczy kontrastuje postrzeganie korupcji przez samo środowisko sportowe. Otóż wyniki badań wśród tego środowiska wskazują, iż osobisty kontakt z przejawami korupcji miało zaledwie 13,19 proc. badanych. 81,94 proc. zaprzeczyło takiej sytuacji, a 4,86 proc. oświadczyło, iż na tak zadane pytanie nie może odpowiedzieć. W kwestii przypadków korupcji we własnym środowisku sportowym 11,19 proc. przyznało się do styczności z takim zjawiskiem, natomiast nie stwierdziło ich aż 88,81 proc. badanych. Wypowiadając się na temat poziomu korupcji we własnej dyscyplinie, prawie połowa ze 140 badanych, którzy udzielili odpowiedzi (46,43 proc.) określiła ten poziom jako „bardzo niski”, 20,71 proc. jako „niski”, 2,86 proc. jako „średni”, 0,71 proc. jako „bardzo wysoki”, a 28,57 proc. nie potrafiło go ocenić („trudno powiedzieć”). W jednym przypadku padło stwierdzenie, że korupcja „jest nieobecna”. Jeżeli więc prawie 70 proc. szacuje, że we własnej dyscyplinie przypadki korupcji są obecne w stopniu bardzo niskim i niskim, to procent osób tak oceniających kontrastuje z procentem respondentów (88,81 proc.), którzy nie stwierdzili przypadków korupcji we własnym środowisku sportowym. Szerzej na temat wyników tych badań B. Karolczak-Biernacka, *Idealy olimpij-*



skie a korupcja, s. 31–32. Kwestię, na ile przedstawione wyniki badań są zdeterminowane niechęcią do udzielania pozytywnej odpowiedzi, a na ile stanowią obraz bezkrytycyzmu środowiska sportowego jako nieistotne dla przedmiotu niniejszej dysertacji pozostawiam bez odpowiedzi.

- <sup>33</sup> Por. m.in. S. Schenk, *Korupcja – zagrożenie dla współczesnego sportu i jego podstaw materialnych*; H.W. Gab, *Kwestia przetrwania*; T. Olszański, *Dwa bieguny, sport i towar*; A. Gaberle, *Korupcja w sporcie – następstwa i przeciwdziałanie im*, w: *Sport bez Korupcji*; M. Rapkiewicz, *Korupcja w sporcie. Proponowane zmiany w prawodawstwie* (www.stopkorupcji.org); K. Jasick, *Polskie słabości służą korupcji w sporcie*, (www.sport.wp.pl); R. Żurowska, J. Piskorski, *Korupcja w sporcie*, w: „Sport wyczynowy”, nr 9–10; M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*; J. Gracz, *Psychospołeczne aspekty korupcji w sporcie*; M. Kaźmierczak, *Etyczna ocena korupcji w sporcie*; B. Biankiewicz, *Kształtowanie postaw wobec korupcji w sporcie*; A.J. Szwarz, *Odpowiedzialność karna za praktyki korupcyjne*, w: *Korupcja w sporcie*, red. A.J. Szwarz. Dla kontrastu należy jednak zauważyć, iż z rzadka – w publicystyce naukowej – pojawiają się również głosy wskazujące na brak dynamiki wzrostu zjawiska korupcji w sporcie. Tak np. V. Tanzi, który stwierdza, iż wyników badań opinii społecznej nie należy interpretować jako zwiększonego nasilenia korupcji w sporcie, a w grę wchodzi raczej wzrost zainteresowania tym tematem ze strony opinii publicznej. Szybki bowiem rozwój technologii mediów i komunikacji międzynarodowej poprawia dostępność informacji, w tym także tych o nieuczciwości w sporcie. Jak dotąd – według V. Tanzi – brak jest w każdym razie empirycznych dowodów na poparcie tezy o zwiększonym nasileniu występowania korupcji w działalności sportowej. Zob. V. Tanzi, *Corruption around the World: causes, consequences, scope and cures*, w: „IMF Staff Papers” nr 45, s. 559–594.
- <sup>34</sup> Podobne próby usystematyzowania zjawisk korupcyjnych występujących we współczesnej działalności sportowej próbują dokonać na gruncie polskim M. Rapkiewicz oraz J. Gracz, natomiast na gruncie niemieckim S. Schenk. M. Rapkiewicz wskazuje przede wszystkim na ustanawianie wyników zawodów (w tym również praktyki związane z zawieraniem zakładów wzajemnych) oraz niegospodarność. J. Gracz rozwija niniejsze wyliczenie i dodaje doń wręczanie łapówek osobom odpowiedzialnym za przydzielanie organizacji imprez sportowych oraz kwestię niejasnych kryteriów, które przesądają o przyznawaniu zawodnikom i klubom licencji sportowych. O szersze wyliczenie form i przejawów korupcji pokusiła się natomiast S. Schenk, która wskazuje na manipulowanie wynikami i niedopuszczalne wywieranie wpływu na przydzielanie organizacji wielkich imprez sportowych, a ponadto do obszarów zagrożonych korupcją zalicza również nominacje i wybory na urzędy związane ze sportem, transfery zawodników, sprzedaż praw transmisyjnych i marketingowych, a także udzielanie zamówień zwłaszcza przy inwestycjach budowlanych i w końcu dotowanie sportu. Por. M. Rapkiewicz, *Korupcja w sporcie. Proponowane zmiany w prawodawstwie*, Internet: www.stopkorupcji.org; J. Gracz, *Psychospołeczne aspekty korupcji w sporcie*, w: *Korupcja w sporcie*, s. 82; szerzej w tym zakresie zob. S. Schenk, *Korupcja zagrożenie dla współczesnego sportu i jego podstaw materialnych*, s. 25; Por. też J. Weinreich, *Globalna demokracja specjalna*, w: *Sport bez korupcji*, op. cit., s. 178 i n.
- <sup>35</sup> 8 grudnia 1998 r. opinia publiczna w USA poznała treść nigdy niewysłanego listu Komitetu Organizacyjnego Igrzysk Olimpijskich w Salt Lake City (SLOC) do członka MKOl, prof. Rene Essomby z Kamerunu. Informowano go w nim, że córka profesora nie może dłużej studiować w USA na koszt organizatorów ZIO w Salt Lake City. Trzy dni później (11 grudnia 1998 r.) Komitet Organizacyjny miasta Salt Lake City potwierdził te rewelacje. Zob. K. Rawa, *Jeden nie wysłany list*, w: „Rzeczpospolita” z dnia 17.03.1999 r.
- <sup>36</sup> Cyt. za *Słono płacą w Salt Lake City*, Serwis Edukacji Antykorupcyjnej; www.antykorupcja.edu.pl.
- <sup>37</sup> Por. M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*, w: *Korupcja w sporcie*, op. cit., s. 61.
- <sup>38</sup> R. Żurowska, *Przestępstwo korupcji*, op.cit., s. 42; M. Łuczak, *Zjawisko korupcji w sporcie*, op.cit., s. 62.
- <sup>39</sup> Por. K. Olejnik, *Igrzyska hipokryzji*, w: „Wprost” 2000, nr 38; P. Zarzeczny, *Międzynarodowi Kombinatorzy Olimpijscy*, w: „Wprost” 2004, nr 4; Por. *Słono płacą w Salt Lake City*, za www.antykorupcja.edu.pl.
- <sup>40</sup> Wśród nich byli m.in. Jean-Claude Ganga z Demokratycznej Republiki Konga, Ekwadorek C. Arroyo, Sudańczyk Abdin Gadira, Malińczyk Lamine Keita, Sergio S. Fantini z Chile, a także Paul S. Wallwork z Samoa.
- <sup>41</sup> Szerzej na ten temat. G. Walters, *Berlin Games*, w przekładzie N. Radomskiego, *Igrzyska w Berlinie. Jak Hitler ukradł olimpijski sen*, Poznań 2008.
- <sup>42</sup> Por. *Japońska gościnność*, w: „Rzeczpospolita” z dnia 11.01.2006 r.; M. Łuczak, *Zjawisko korupcji*, op.cit. s. 60; *Korupcja w MKOl: Jak kupić igrzyska?*, w: „Gazeta Wyborcza” z dnia 5.08.2004 r.
- <sup>43</sup> Zob. *Euro 2012 za łapówkę? Cypryjczyk oskarża*; internet: www.tvn24.pl z dnia 23.10.2010 r.; *Dostaliśmy Euro 2012 za 11 mln euro łapówki? Cypryjczyk*

- oskarża o korupcję; Internet: [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl) z dnia 23.10.2010 r.
- <sup>44</sup> Zob. *Cypryjski nie dostarczył dowodów na korupcję w UEFA*; *Polska The Times* za PAP z dnia 28.10.2010 r. *Nie było łapówki za Euro 2012. Cypryjski przepraszają*; „Rzeczpospolita” z dnia 21.01.2011 r.
- <sup>45</sup> Zob. A. Jennings, *Foul The Secret World of FIFA Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals*, London 2006. *Jego wysokość Sepp Blatter*, „Gazeta” z dnia 6.10.2008 r.; *Paryż w nocy*, „Rzeczpospolita” z dnia 6.03.2002 r.; *Mafijna FIFA Blattera*, TVN z dnia 13.10.2008 r.; *Szara strona kariery szefa FIFA*, „Dziennik” z dnia 11.10.2008 r.
- <sup>46</sup> Zob. A. Jennings, *The Lord of The Rings: Power, Money and Drugs in modern Olympics*, London 1992; oraz *The New Lord of the Rings: Olympic Corruption and How to Buy Gold Medals*, London 1996; Na gruncie polskim szerzej w tym zakresie również W. Lipoński, *Kartel Samarancha*, w: „Wprost” 1999, nr 7.
- <sup>47</sup> *Tomasz L. zatrudnił szefa ośrodka sportu, żeby dzielił się z nim łapówkami*; „Rzeczpospolita” z dnia 27.10.2007 r.
- <sup>48</sup> J. Pope, *Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych Transparency International*, s. 223.
- <sup>49</sup> Przedstawiony problem nie wymaga chyba szerszej analizy, albowiem zjawisko to, ma w sporcie charakter tożsamy, jaki obserwujemy dla podobnych patologii w innych dziedzinach życia, w szczególności zaś sektora publicznego, a gdzie równie często dochodzi do nieprawidłowej redystrybucji środków państwowych i nierzadko pojawiają się zarzuty niegospodarnego rozporządzania środkami publicznymi.
- <sup>50</sup> W roku 2003 Rubenowi Acoście – pochodzącemu z Meksyku Prezesowi Międzynarodowej Federacji Siatkówki oraz dyrektorowi generalnemu FIVB – Szwajcarowi – Jean Pierre Seppey’emu zarzucono defraudację – z kont FIVB – blisko 8 mln euro, pochodzących ze sprzedaży praw transmisyjnych w roku 2000. Ponadto oskarżano prezesa R. Acostę o niegospodarność polegającą na podjęciu decyzji o zakupie przez federację, luksusowej willi pod Lozanną, która oficjalnie służy szefowi światowej federacji siatkówki za rezydencję podczas jego wizyt w Szwajcarii, od bliskiej rodziny żony, za kwotę zdecydowanie przewyższającą wartość.
- <sup>51</sup> Za przedstawienie sfałszowanych bilansów i zestawień rachunków narodowej federacji piłkarskiej paryski sąd skazał prezesa FFF C. Simoneta na 6 miesięcy więzienia w zawieszeniu i 10.000 euro grzywny, zaś skarbnika B. Bacoutra na 3 miesiące więzienia w zawieszeniu oraz 5.000 euro grzywny. Surowsze wyroki zapadły w sprawie malwersacji jakich dopuścił się zarząd OM, w wyniku których klub stracił aktywa szacowane na ponad 150.000.000 euro. Prezes klubu R. Louis-Dreyfus został skazany na 9 miesięcy więzienia (w zawieszeniu) oraz 375.000 euro grzywny, a menedżer R. Courbis na 2 lata więzienia bez zawieszenia i 200.000 euro grzywny.
- <sup>52</sup> W roku 2004 Prokuratura Okręgowa w Warszawie oskarżyła J. Biesiadę o defraudację ponad 600 tys. złotych oraz o niegospodarne zarządzanie majątkiem PZPS, w wyniku czego związek poniósł straty przekraczające sumę 4 milionów złotych. W listopadzie 2005 r. krakowska prokuratura apelacyjna przedstawiła prezesowi PZN – Pawłowi W. zarzut działania na szkodę związku i wskutek tego narażenia PZLN na stratę w wysokości 408 tysięcy zł. Zarzut ma związek z organizowanym w 2002 r. Pucharem Świata w skokach narciarskich, którego Komitet Organizacyjny, przekazać miał PZN 60 proc. dochodu z imprezy czyli rzeczzone 408 tysięcy złotych. Pieniądże te jednak nigdy nie trafiły do centrali związkowej, zaś Paweł W. nie podjął próby wyegzekwowania tej kwoty, czym naraził związek na straty. Por. *Prezes PZN oszustem?* źródło Internet: [www.sport.pl](http://www.sport.pl); PZN: *Prokuratura liczy straty*, w: „Rzeczpospolita” z dnia 29.12.2005 r. Por. *Wysięgi pasożytów*, „Wprost” 2003, nr 30.
- <sup>53</sup> W kwietniu 2008 r. „Rz” dotarła do informacji, które potwierdziły nieprawidłowość w gospodarowaniu publicznymi pieniędzmi przez zarząd Polskiego Związku Lekkiej Atletyki, w wyniku którego PZLA zalega wobec fiskusa z podatkami szacowanymi nawet na 1,5 miliona zł, czyli niemalże jedną dziesiątą swojego budżetu. Według informacji „Rz” straty mają związek m.in. z nieprawidłowym rozliczaniem kontraktów sponsorskich. Por. [www.tvn.pl](http://www.tvn.pl); *Czarna dziura w finansach PZLA*, w: „Rzeczpospolita” z dnia 17.04.2008 r.
- <sup>54</sup> 4 marca 2009 r. dziennik „Polska The Times” poinformował, że w wyniku przeprowadzonego audytu wykryto, iż działalność zarządu PGE GKS Bełchatów naraziła Skarb Państwa na stratę w łącznej wysokości 4 milionów złotych. Oskarżenia dotyczą sezonu 2007/08 kiedy to klub walczył z Zagłębiem Lubin o mistrzostwo Polski i nie liczył się z wydawaniem środków byleby osiągnąć cel informuje „Polska The Times”. Według dziennika ówczesny prezes GKS Bełchatów Jerzy Ożóg podpisywał z zawodnikami grającymi w klubie horrendalnie wysokie kontrakty, dzięki czemu zawodnicy tacy jak Łukasz Garguła, Dawid Nowak czy Radosław Matusiak za samo postawienie nogi na boisku (bez względu na późniejszy rezultat meczu) otrzymywali 10–12 tys. złotych, a do tego dochodziły gwarantowane pieniądze wynikające z kontraktu.

Prezesowi GKS Bełchatów zarzuca się także fatalne sporządzanie umów, chociażby umowy z trenerem Orestem Lenczykiem, w wyniku którego, zerwanie przez GKS kontraktu z trenerem kosztowało klub kilkadziesiąt tysięcy złotych. Ponadto przeprowadzony audyt wykazał, iż prezes Ożóg zawierał umowy jednoosobowo, bez jakiegokolwiek kontroli i dozoru, a to pozwoliło mu na zatrudnianie osób, niemających obowiązku pracy dla PGE GKS za co i tak otrzymywały one wynagrodzenia w wysokości kilku tys. miesięcznie. Po tygodniu (10.03.2009 r.) środowisko piłkarskie obiegała nie mniej sensacyjna wiadomość o zatrzymaniu byłego współwłaściciela klubu Widzew Łódź Andrzeja G. oraz byłego dyrektora tego klubu Jacka D. Zatrzymanie miało związek z prowadzonym przez Prokuraturę Krajową we Wrocławiu postępowaniem w sprawie niegospodarności w PZPN. Aresztowanemu Andrzejowi G. prokuratura przedstawiła zarzut „przywłaszczenia wielomilionowych kwot w celu ukrycia ich przed egzekucją”. W niniejszej sprawie zarzuty przedstawiono już Zdzisławowi Kręcinie, Eugeniuszowi Kolatorowi oraz Piotrowi Dziurówiczowi. Zob. Ibidem. Por. J. Kmiecik, *Bełchatów żył ponad stan, teraz zbada to prokuratura*, „Polska The Times” z dnia 4.03.2009 r. R. Blesiński, *Skarb państwa mógł stracić nawet cztery miliony*, internet www.sports.pl. *Byli współwłaściciel i były prezes Widzewa zatrzymani za niegospodarność*, „Puls Biznesu” z dnia 10.03.2008 r. *Grajek trafił do Wrocławia*, źródło: Internet: www.eurosport.pl; A. Brzozowski, *Andrzej G. zatrzymany. Widzew Łódź na celowniku wrocławskiej policji i prokuratury*, w: „Gazeta Wyborcza” z dnia 11.03.2008 r. Szerzej w tym zakresie zob. również www.antykorupcja.edu.pl.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298); skrót ustawy SKU.

<sup>56</sup> Przepis art. 12 SKU wymienia zadania, które decyzyją ustawodawcy należą do zakresu kompetencyjnego polskich związków sportowych. Z faktu użycia w dyspozycji art. 12 sformułowania „w szczególności” należy wyciągnąć wniosek, że jest to katalog otwarty. Jednocześnie fakt wymienienia w treści SKU powyższych zadań wskazuje, że są to zadania podstawowe, do których ustawodawca przykłada pierwszoplanowe znaczenie. I do tych właśnie pierwszoplanowych zadań zalicza się m.in. prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem licencji klubom sportowym, zawodnikom, trenerom i sędziom sportowym.

<sup>57</sup> Art. 6 SKU przewiduje obowiązek posiadania przez klub sportowy odpowiedniej licencji sportowej. Licencję przyznaje właściwy polski związek sportowy (ust. 1). Warunki i tryb przyznawania i pozbawiania

licencji są określane w regulaminach właściwych polskich związków sportowych. Szerzej w tym zakresie zob. m.in. W. Cajselski, *Ustawa o sporcie kwalifikowanym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 57 i n.

<sup>58</sup> W art. 29 SKU wprowadzono obowiązek licencyjny (obowiązek posiadania licencji) dla zawodników. Zgodnie z tym przepisem, licencję wydaje się na wniosek osoby zainteresowanej (kandydata), a jej uzyskanie uprawnia do uczestnictwa w sporcie kwalifikowanym. Przedmiotową licencję przyznaje właściwy polski związek sportowy lub z jego upoważnienia związek sportowy działający w danej dyscyplinie sportu. W ust. 5 art. 29 SKU postanowiono, że warunki i tryb przyznawania i pozbawiania licencji są określane w regulaminach właściwych polskich związków sportowych. Zatem szczegółowy tryb procesu licencyjnego ma zostać uregulowany w treści właściwych regulaminów polskich związków sportowych. Por. ibidem.

<sup>59</sup> Obowiązek posiadania licencji trenerskiej dotyczył także trenerów, o czym przesądza treść art. 46 SKU. Warunki i tryb jej przyznawania, a także organy do tego legitymowane są zgoła identyczne jak dla zawodników.

<sup>60</sup> Art. 48 SKU z kolei wprowadza czwartą instytucję licencji (licencję sędziego sportowego) dla osób związanych z prowadzeniem działalności z zakresu sportu kwalifikowanego. Uzyskanie powyższej licencji jest warunkiem *sine qua non* wykonywania funkcji sędziego sportowego.

<sup>61</sup> System licencyjny przyjęły: PZPN (piłka nożna), PZPS (siatkówka), PZKosz (koszykówka) i PZMot (żużel).

<sup>62</sup> Ponieważ w treści ustawy o sporcie kwalifikowanym nie ma określenia formy prawnej licencji, należy stwierdzić, iż licencja ta nie będzie przyznawana w formie decyzji administracyjnej. W aktualnym stanie prawnym, pomimo decyzji ustawodawcy, iż w sprawach przyznawania i pozbawiania licencji nie wydaje się decyzji administracyjnej, na podstawie art. 6 ust 7 SKU w związku z art. 3 § 3 ustawy o postępowaniu administracyjnym klubom sportowym w sprawach przyznawania i pozbawiania licencji, od orzeczeń polskiego związku sportowego przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Szerzej: W. Cajselski, op. cit., s. 57 i n.

<sup>63</sup> Bardzo wiele emocji wzbudza sprawa niejasnych okoliczności przyznania licencji GKS Katowice oraz Widzewowi Łódź, która jest przedmiotem postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową we Wrocławiu, a w ramach którego zarzuty przedstawiono m.in. członkowi zarządu PZPN (wiceprezesowi) Eugeniuszowi Kolatorowi oraz byłemu prezesowi GKS Katowice Piotrowi Dziurówiczowi.

- <sup>64</sup> Zob. *Aresztowania w sprawie licencji EKS i Cracovii*; Internet: [www.dzienniklodzki.pl](http://www.dzienniklodzki.pl) z dnia 25.11.2010 r.
- <sup>65</sup> W grudniu 2005 r. świat obiegły informacje, iż pochodzący z Trynidadu i Tobago wiceszef FIFA – J. Warner, wykorzystując swoją pozycję w hierarchii światowej federacji piłkarskiej ustanowił spółkę zarządzaną przez swojego syna Dryana – *Sinpaul's* jedynym w regionie dystrybutorem biletów na Mundial 2006 odbywający się w Niemczech. W efekcie tego rażącego naruszenia interesów spółka *Sinpaul's* (w której jak się okazało udziały miał również sam Warner) osiągnęła w niedługim czasie zysk szacowany przez ekspertów z Ernst & Young na kwotę 8 milionów dolarów. Po opublikowaniu audytu J. Warner niezwłocznie zbył swe udziały w spółce, dzięki czemu otrzymał jedynie naganę szefa FIFA – S. Blattera. Równocześnie FIFA zażądała od spółki *Sinpaul's Travel* i Daryana Warnera solidarnej spłaty 754.375 euro za przeznaczeniem na wsparcie stowarzyszenia SOS Villages d'Enfants. Do dziś mimo licznych monitów *Sinpaul's* zwróciła jednak tylko ok. 1/3 tej sumy. Szerzej na ten temat piszą J. Jessel, P. Mendelwitsch, op.cit., s. 49 i n. M. Szadkowski, *Jego wysokość Sepp Blatter*, w: „Gazeta Wyborcza” z dnia 6.10.2008 r.; A. Szczepanik, *Szara strona kariery szefa FIFA*, w: „Dziennik” z dnia 19.02.2009 r. Warto nadmienić, iż podejrzenia o korupcję i spekulację biletami na Mundial 2006 miały również miejsce w Polsce i zostały przedmiotem postępowania prowadzonego przez ABW i Prokuraturę Okręgową w Częstochowie. Zob. *Afera biletowa*, w: „Rzeczpospolita” z dnia 25.07.2006 r.
- <sup>66</sup> W grudniu 2006 r. Jerome Valcke – dyrektorowi marketingu FIFA zarzucano, iż przyjął korzyść od VISA w zamian za lobbowanie na rzecz tej firmy (a przeciw dotychczasowemu partnerowi FIFA MasterCard) w rokowaniach dotyczących przedłużenia umowy sponsorskiej. Ostatecznie sprawa z powództwa MasterCard przeciwko światowej federacji piłkarskiej trafiła przed sąd w Nowym Jorku, zaś J. Valcke oraz trzech innych urzędników biorących udział w niejasnych negocjacjach zostało zwolnionych z FIFA. Szerzej *United States District Court, Southern District of New York, MasterCard International vs. FIFA nr 06 Civ. 3036 (LAP)*; zob. [www.transparencycinsport.com](http://www.transparencycinsport.com); [www.nysd.uscourts.gov](http://www.nysd.uscourts.gov); *MasterCard vs. VISA vs. FIFA*; [www.tupatrocinio.com](http://www.tupatrocinio.com); *FIFA fires director of marketing after MasterCard rolling*, zob. [www.forbes.com](http://www.forbes.com). Skandal korupcyjny związany ze sprzedażą praw reklamowo-marketingowych ujawniono także w Polsce. W maju 2005 r. dziennikarze „Przeglądu Sportowego” i programu *Superwizjer* TVN ujawnili gigantyczną aferę korupcyjną w Polskim Związku Narciarskim. Jak się okazało, ówczesny prezes PZN Paweł Wieczorek sprzedał prawa reklamowe do wizerunku polskich skoczków narciarskich, w tym Adama Małysza spółce Lotos S.A. za kwotę 1,5 miliona złotych, z czego do kasy związku trafiło zaledwie 900 tys. złotych. Reszta pieniędzy, czyli około 600 tys. złotych trafiła na konto prezesa Wieczorka oraz pośredniczącego w transakcji agenta Piotra Metlengi. W związku z ujawnionymi w mediach informacjami ABW oraz Prokuratura Apelacyjna w Krakowie wszczęły w sprawie śledztwo, w efekcie którego w listopadzie 2005 r. Paweł W. jak i Piotr M. usłyszeli zarzuty korupcyjne. Por. *Afera korupcyjna w PZN!*, w: „Przegląd Sportowy” z dnia 28.05.2005 r.; *Paweł W. Prezes niskich lotów*, w: [www.sports.pl](http://www.sports.pl) z dnia 8.11.2005 r.
- <sup>67</sup> W lipcu 2008 r. zakończył się przed sądem w Zug (Szwajcaria) proces w sprawie bankructwa spółki ISM/ISL (international Sports & Leisure) największej na świecie firmy zajmującej się marketingiem sportowym i obrotem prawami telewizyjnymi do imprez sportowych. W trakcie procesu udokumentowano, iż poprzez tajne konta ISL oraz konta innych firm i fundacji należących do ISM wypłacono wysokim działaczom m.in. MKOl, ATP i FIFA (w tym członkowi Komitetu Wykonawczego FIFA N. Leozowi) blisko 140 milionów franków szwajcarskich łapówek w zamian za ustawianie przetargów i sprzedawanie praw telewizyjnych i marketingowych wyłącznie za pośrednictwem ISL. Skandal korupcyjny związany ze sprzedażą praw telewizyjnych do wydarzeń sportowych wykryto również m.in. w Urugwaju, gdzie w ramach przetargu na prawa do pokazywania tamtejszej ligi piłkarskiej nie zdecydowano się na ofertę firmy Clarin (oferującej 83 miliony dolarów), lecz wybrano propozycję firmy Tenfield (założoną przez bliskich współpracowników działacza Urugwajskiego Związku Piłki Nożnej) Asociacion Uruguaya de Futbol, która za te same prawa zaoferowała zaledwie 50 milionów dolarów oraz zobligowała się do corocznego dostarczania klubom ligi dwóch tysięcy piłek treningowych. Por. J. Jessel, P. Mendelwitsch, op. cit. s. 143; *Korupcja na szczytach FIFA*; [www.interia.pl](http://www.interia.pl) z dnia 11.03.2008 r.; *Mafijna FIFA Blattera*; [www.tvn24.pl](http://www.tvn24.pl) z dnia 13.10.2008 r. J. Weinreich, *Przekupić, milczeć, zagmatwać*, w: *Financial Times Deu*. Cyt. za [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl) z dnia 25.11.2008 r.
- <sup>68</sup> Do głośnego skandalu korupcyjnego w związku z budową obiektu sportowego doszło w Niemczech przy okazji realizacji Allianz Arena w Monachium. Okazało się bowiem, iż jeden z członków komisji przetargowej Karl-Heinz Wildmoser przyjął od konsorcjum Alpine Bau łapówkę w wysokości 2,8 miliona euro, w zamian za udostępnienie dokumentacji, dzięki której konsorcjum wygrało przetarg

na budowę stadionu. 13 maja 2006 r. K.-H. Wildmoser został skazany przez sąd w Monachium na 4,5 roku więzienia bez zawieszenia za łapownictwo i sprzeniewierzenie (sygn. akt 4 KLS 571 Js 50602/03). W sierpniu 2006 r. adwokaci skazanego wnieśli do sądu federalnego apelację, która jednak została przez sąd odrzucona (1 Str 50/06). Por. P. Cywiński, A. Piński, *Niemieckie branie*, w: „Wprost” 2006, nr 50. *Allianz Arena: дума Monachium*, w: „Deutsche Welle”, Internet: [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de) z dnia 13.06.2006 r.; *Wildmoser junior wegen Korruption vor Gericht*, w: „Die Welt” z dnia 30.11.2004 r. Analogiczne wątpliwości zdają się budzić również nieprzejrzyste oraz niejasne okoliczności modernizacji Stadionu Miejskiego w Poznaniu (jednej z aren Euro), której przebieg został przedmiotem kontroli Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zob. *Stadion pod kontrolą CBA*; [www.antykorpucja.edu.pl](http://www.antykorpucja.edu.pl) z 2.02.2011 r.

<sup>69</sup> W tym kontekście jako idealny przykład wskazać można rozbitą przez Centralne Biuro Antykorupcyjne nadzwyczaj wysoce zorganizowaną grupę przestępczą działającą w Centralnym Ośrodku Sportu, gdzie do korupcji dochodziło nieomal przy okazji każdej zawieranej przez COS umowy. W lipcu 2007 r. agenci CBA w ramach operacji kontrolowanego wręczenia łapówki zatrzymali na gorącym uczynku aktu sprzedajności dyrektora i wicedyrektora Centralnego Ośrodka Sportu w Warszawie. Dyrektor COS Krzysztof S. oraz jego zastępca Tadeusz M. wpadli, przyjmując od wspomagającego CBA przedsiębiorcy kwotę 60.000 PLN. Jak się okazało owe 60.000 było pierwszą ratą łapówki jaką kierownicy COS zażądali od przedsiębiorcy, gwarantując mu w zamian wyłączność na wynajem hal warszawskiego Torwaru na imprezy komercyjne. Kilka dni później funkcjonariusze zatrzymali pośredniczącą w korupcyjnym procederze pracownicę COS, która powołując się na wpływy u zatrzymanych powyżej dyrektorów w zamian za kwotę 10.000 PLN, podjęła się pośrednictwa w załatwieniu wynajmu. W ramach prowadzonego śledztwa wkrótce nastąpiły kolejne zatrzymania. W pierwszych dniach października 2007 r. CBA zatrzymało Sylwestra Z. – właściciela jednej z największych w kraju agencji ochrony „Zubrzycki” oraz Dariusza K. menadżera I-ligowej Lechii Gdańsk. Jak się okazało powodem zatrzymania wymienionych był zmanipulowany przetarg na usługi ochrony osób i mienia we wszystkich ośrodkach Centralnego Ośrodka Sportu, którego łączna wartość wyniosła blisko 10.000.000 PLN, w ramach którego Sylwester Z. wręczył zastępce dyrektora COS łapówkę w wysokości 300.000 PLN. W działaniach Sylwestra Z. pośredniczył trener Dariusz K., który dyrektorowi COS obiecał również prowizję od wartości każdej faktury zapłaconej na rzecz firmy

„Zubrzycki”, a ponadto zapewnił go o jego pozostaniu na stanowisku dyrektora COS w przypadku zmiany Ministra Sportu. Największą jednak sensacją prowadzonego przez CBA i Prokuraturę Okręgową w Warszawie śledztwa było zatrzymanie w dniu 26 października 2007 r. byłego ministra sportu Tomasza L. i jego doradcy Arkadiusza Ż., którym to zarzucono popełnienie szeregu przestępstw korupcyjnych. Jak się okazało Tomasz L. m.in. uzależnił powołanie na stanowisko zastępcy dyrektora COS Tadeusza M. od otrzymania przez siebie i inne wskazane przez siebie osoby korzyści majątkowych, które pochodzić miały z inwestycji realizowanych przez COS, a wspólnie z zatrzymanym tego samego dnia Arkadiuszem Ż. miał wymusić łapówkę w wysokości 170.000 PLN od jednego z warszawskich przedsiębiorców, który rozpoczął prace przy rozbudowie Toru Łyżwiarskiego Stegny. O wiele dłuższą listę korupcyjnych zarzutów usłyszał jednakowoż Ż., który obiecywał ponadto wręczenie łapówki dyrektorowi OSiR Warszawa-Bemowo, w zamian za przekroczenie uprawnień w celu wyboru określonej firmy budowlanej w ramach przetargu na budowę i modernizację kompleksu boisk należących do bemowskiego OSiR-u. Sam zresztą Arkadiusz Ż. za pozytywne załatwienie spraw miał obiecaną od właściciela zainteresowanej firmy dużo wyższą łapówkę. Arkadiusz Ż. jest podejrzewany również o fakt wręczenia 20.000 PLN łapówki Pawłowi S. dyrektorowi OSiR na Targówku. I w tym przypadku doradca ministra sportu przyjął od przedsiębiorcy „prowizję” w wysokości 60.000 PLN za pośrednictwo. W trakcie prowadzonych czynności operacyjnych funkcjonariusze CBA ustalili, że wszyscy zatrzymani planowali kontynuować swój korupcyjny proceder w związku z organizacją Euro 2012. Centralny Ośrodek Sportu miał bowiem wybudować i administrować Stadionem Narodowym. Podejrzani planowali utworzenie kontrolowanych przez siebie firm, zaś „zaprzyjaźnionym” biznesmenom proponowali utworzenie firm ze wskazanymi przez siebie osobami, a które to firmy miały być beneficjentami rynku usług świadczonych na rzecz stadionu. Ten stan rzeczy miał być zapewniony poprzez konsekwentne ustawianie przetargów. Ogółem więc w sprawie korupcji w Centralnym Ośrodku Sportu CBA zatrzymało łącznie 16 osób. Wszystkie Informacje pochodzą ze strony [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).

<sup>70</sup> Szerzej w zakresie Działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie „Orlików”; zob. [www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl).

<sup>71</sup> Broszura *EU Twinning Project Improvement of the anticorruption activities in Poland; Final Conference II*, s. 24; S. Schenk, *Korupcja. Zagrożenie dla współczesnego sportu i jego podstaw*, op. cit. w: „Sport bez korupcji”, s. 26.

# NATO, ANTYKORUPCJA, AFGANISTAN<sup>1</sup>

*Gdy w roku 2007 Kwatera Główna NATO inicjowała program antykorupcyjny, mało kto spodziewał się, że kilka lat później jego głównym beneficjentem stanie się Afganistan.*

## Maciej Wnuk

Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Procedur Antykorupcyjnych, ekspert NATO ds. zapobiegania korupcji w sektorze obronnym

## INTEGRITY ZNACZY PRAWOŚĆ

W 2007 r. Kwatera Główna NATO zainicjowała projekt „Building Integrity in Defence Establishments”, którego celem jest budowanie prawości i ograniczanie ryzyk korupcyjnych w sektorze obrony i bezpieczeństwa. Projekt prowadzony jest pod auspicjami Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego, grupującej kraje członkowskie i partnerskie Sojuszu.

Użycie w nazwie projektu określenia „building integrity” (budowanie prawości), a nie zwyczajowego „fight against corruption” (walka z korupcją) było zabiegiem celowym. Ma on podkreślać pozytywne, konstruktywne podejście do problemu, które polega nie tylko na walce z patologiami, ale na budowie systemu, który premiuje uczciwość.

Jedyną niedogodnością użytej nazwy są komplikacje translatorskie – angielski termin „integrity” nie ma prostego odpowiednika w wielu językach (nie jest nim w tym wypadku słowo „integralność”). W polskich tłumaczeniach używa się zazwyczaj terminu „prawość”.

Polska, obok Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Norwegii, jest jednym z krajów wiodących projektu.

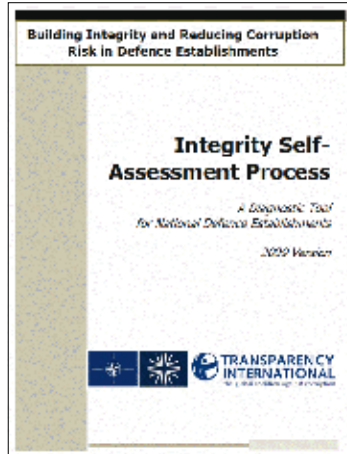
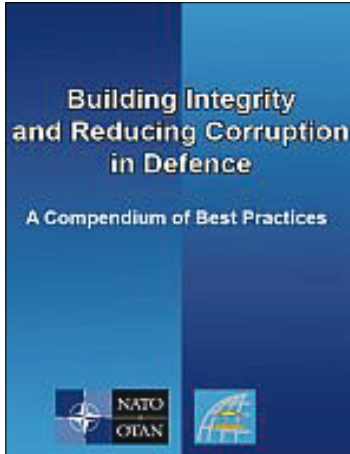
## KURS, KOMPENDIUM, SAMOOCENA

W ramach pierwszej fazy programu, w latach 2007–2009, wypracowano trzy narzędzia antykorupcyjne.

Pierwszym jest moduł szkoleniowy „NATO Building Integrity Leadership Course”, który uzyskał akredytację (certyfikat) Allied Command Transformation. Jest to tygodniowy kurs przeznaczony dla kadry kierowniczej średniego szczebla. Dotychczas przeprowadzono kilkanaście takich kursów w NATO-wskich i narodowych akademiach i centrach szkoleniowych.

Drugim jest kompendium najlepszych praktyk „Building Integrity and Reducing Corruption in Defence”. Jest ono dostępne w wersji elektronicznej na stronach [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

Trzecim narzędziem jest metodyka samooceny zabezpieczeń antykorupcyjnych „Integrity Self-Assessment Process”, opracowana we współpracy z Transparency International UK. Jej najważniejszą częścią jest kwestionariusz samooceny, który po wypełnieniu jest analizowany wspólnie z ekspertami NATO-wskimi. Metodyka jest dostępna na stronach [www.nato.int](http://www.nato.int). Dotychczas samooceny takiej dokonały Bośnia i Hercegowina, Ukraina, Norwegia, Bułgaria



W celu instytucjonalizacji działań, w Ministerstwie ON Bułgarii powołano Stały Komitet Antykorupcyjny, składający się z szefów wszystkich instytucji resortu. Członkowie komitetu otrzymali zadania związane z wypracowaniem procedur antykorupcyjnych.

Podstawowym narzędziem antykorupcyjnym nowego kierownictwa resortu stało się wdrożenie zasady przejrzystego dzia-

łania. Informacje o przetargach publikowane są na stronie internetowej ministerstwa, a na osobisty adres e-mailowy ministra można przekazywać skargi i informacje o nieprawidłowościach.

W przypadku uzasadnionych podejrzeń dotyczących procedur przetargowych podejmuje się zdecydowane kroki (ostatnio anulowano przetarg na utylizację zbędnego sprzętu wojskowego, którego warunki formalne spełniła tylko jedna firma).

Działania ograniczające zjawiska korupcyjne zostały włączone do opracowanych przez ministerstwo dokumentów strategicznych (Biała Księga, Plan Rozwoju Sił Zbrojnych, Wieloletni Plan Inwestycyjny). W resorcie wdrożono Kodeks Postępowania, obowiązujący żołnierzy i pracowników cywilnych.

## REFORMY ANTYKORUPCYJNE W INSTYTUCJACH OBRONY NARODOWEJ

W trakcie konferencji przedstawiono doświadczenia bułgarskie, norweskie, ukraińskie i polskie.

Ogromne problemy korupcyjne występujące w **Bułgarii** były główną osią kampanii wyborczej 2009 r., a ich zwalczanie stało się jednym z priorytetów nowego rządu. **Avgustina Tzvetkova**, wiceminister obrony narodowej tego kraju, wskazała na trzy czynniki, warunkujące sukces reform:

- silną wolę polityczną,
- jasną strategię przekładającą się na praktyczne działania,
- poddanie się zewnętrznej ocenie, która pomaga aktualizować przyjętą strategię.

Działania ograniczające zjawiska korupcyjne zostały włączone do opracowanych przez ministerstwo dokumentów strategicznych (Biała Księga, Plan Rozwoju Sił Zbrojnych, Wieloletni Plan Inwestycyjny). W resorcie wdrożono Kodeks Postępowania, obowiązujący żołnierzy i pracowników cywilnych.



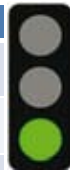
W 2010 r. MON Bułgarii przeprowadził proces samooceny zabezpieczeń antykorupcyjnych (patrz pkt. 2). Raport z towarzyszącej samoocenie analizy, dokonanej przez ekspertów NATO-wskich, opublikowano w wersji angielskiej i bułgarskiej na stronach internetowych ministerstwa. Obecnie trwa przygotowywanie planu działań wdrażających przedstawione zalecenia.

**Morten Tiller**, dyrektor ds. uzbrojenia MON **Norwegii**, reprezentował kraj stojący wysoko w rankingach uczciwości. Przypomniał jednak, że kilka lat temu jego resortem wstrząsnęło kilka skandali korupcyjnych związanych z zamówieniami obronnymi (m.in. afera Siemens). Jeden z nich jest obecnie przedmiotem procesu karnego w sądzie.

Analiza dokonana przez kierownictwo ministerstwa wykazała, że przyczyną zaistniałych

zjawisk były przede wszystkim błędy proceduralne i brak nadzoru nad wydatkami.

## Conflicts of interest

 Unacceptable	 Concrete assessment	 Acceptable
Processing matters relating to family/close friends	Using the employer's suppliers for private purposes	Public office
Carry out undocumented or untraceable administrative procedures	Socialising with suppliers in private	Exercising freedom of expression
Considering matters, including assessing offers from suppliers, when you are a board member or have ownership interests	Employing former staff/recruiting customers	
Participating in competitions or signing procurement contracts with the defence sector. Also includes firms that are wholly or predominantly owned by staff Cf. the Defence Acquisition Regulations	Contact with and use of former employees of the Norwegian Armed Forces in connection with a procurement process	
	Private acquisitions of real estate and property from own employer	
	Board/second jobs and private commercial activities Cf. SPH subsection 10.13	
	Use of external advisers when drawing up specifications. Subsection 3-8 of the Regulations relating to Public Procurements	
	Use of employees of the Norwegian Armed Forces in marketing by suppliers	

patologii, polegających na braku konkurencji i uprzywilejowaniu pewnych wykonawców, był konflikt interesów dotyczący przyjmowania prezentów oraz wycieczek przez osoby decyzyjne. Czytając protokoły prowadzonych negocjacji, odnosiło się wrażenie, że pewni reprezentanci ministerstwa „siedzieli po obu stronach” negocjacyjnego stołu.

W reakcji na wykryte skandale wdrożono szereg środków zaradczych, takich jak:

- kilkuletnie wykluczenie wykonawców stosujących niedozwolone metody z procesu zamówień,
- wzmocnienie systemu kontroli wewnętrznej,
- wdrożenie wytycznych etycznych w celu zapobiegania konfliktowi interesów.

W celu łatwiejszej percepcji (jakie zachowania uznaje się za dopuszczalne, a jakie nie) – wytyczne przedstawiono w formie diagramów z sygnalizacją świetlną (patrz slajd wyżej). W kolumnie oznaczonej światłem czerwonym zawarto zachowania niedozwolone, a światłem zielonym – dozwolone. Kolumna ze światłem żółtym przedstawia natomiast sytuacje wątpli-

wych, których ocena zależy od konkretnych okoliczności i które powinny zostać skonsultowane wcześniej z przełożonymi.

## ORGANIZACJA SYSTEMU ZAOPATRYWANIA SIŁ ZBROJNYCH

W trakcie konferencji przeprowadzono seminarium eksperckie na temat efektywności i standardów etycznych w zamówieniach obronnych. Naval Postgraduate School (NPS) jest jednym z wiodących ośrodków akademickich w tej dziedzinie.

Dr **Rene G. Rendon** z NPS przedstawił **model oceny dojrzałości systemu zamówień obronnych** (The Contract Management Maturity Model). Zwrócił uwagę, że proces zamówień rozpoczyna się już na etapie planowania (a więc na długo przed formalnym ogłoszeniem przetargu), a kończy na etapie ostatecznego wykonania i rozliczenia umowy (a więc na długo po zakończeniu przetargu).



CONTRACT MANAGEMENT MATURITY MODEL <sup>©</sup>						
MATURITY LEVEL	PROCUREMENT PLANNING	SOLICITATION PLANNING	SOLICITATION	SOURCE SELECTION	CONTRACT ADMIN	CONTRACT CLOSEOUT
5 OPTIMIZED						
4 INTEGRATED	B H			C H B H		
3 STRUCTURED	A L C P H A P S M T M	A L C P H A P S M T M	AR C H	SM A R P D AR	A P B H C H	C H T M
2 BASIC	OS	OS	A L B P H OS	A L	A L S M AR R OS D T M	A L B AR P OS M AR R D
1 AD HOC						

$n = 175$

Dr Rendon podkreślił, że celem systemu powinien być zakup, nie towarów ale zdolności. Wymaga to wysokich kompetencji personelu (z czym bywa różnie), tym większe jest więc znaczenie procedur. Skuteczne procedury mogą przynosić efekty nawet przy niedoskonałych kadrach. Istotne jest także, aby mierzyć skuteczność systemu zaopatrywania, czyli jak efektywnie wyposaża on siły zbrojne w zdolności operacyjne.

Jego model wyróżnia 5 poziomów dojrzałości systemu, w zależności od tego jak silne są procedury, jak deleguje się odpowiedzialność i na ile system podlega bieżącej ocenie i doskonaleniu.

Poziom 1 – Ad Hoc – oznacza udzielanie zamówień praktycznie bez procedur i bez stosownej dokumentacji, przy braku ponoszenia odpowiedzialności za przestrzeganie reguł i standardów. Na poziomie 2 – Basic – pewne procedury są wdrożone, ale tylko dla najważniejszych zamówień.

Poziom 3 – Structured – (najczęściej występujący w amerykańskim resorcie obrony, patrz slajd) charakteryzuje się pełnym ustanowieniem formalnych procedur dla wszystkich zamówień

oraz tworzeniem wymaganej dokumentacji na etapie planowania, wyboru wykonawcy i realizacji umowy. Procedury są w pewnym zakresie elastyczne i mogą być dostosowywane do szczególnych warunków konkretnych zamówień. W proces zamówień są włączeni decydenci wysokiego szczebla, którzy wyznaczają kierunki działań, a niekiedy także zatwierdzają dokumentację, podejmują decyzje i zawierają umowę.

Dr Rendon zwraca jednak uwagę, że samo koncentrowanie się na formalnym przestrzeganiu procedur i porządku w dokumentacji nie zapewnia jeszcze optymalizacji procesów zaopatrywania. Dojrzały system zamówień charakteryzuje się czymś więcej.

Jeżeli zaopatrywanie jest zintegrowane z zarządzaniem finansowym i projektowym w resorcie, w procesy włączony jest końcowy użytkownik, a dodatkowo periodicznie mierzy się efektywność systemu – to możemy mówić o osiągnięciu poziomu 4 – Integrated.

Celem powinna być natomiast stała optymalizacja systemu zaopatrywania (poziom 5 –

Optimized). Organizacja powinna być ukierunkowana na konsekwentne doskonalenie procesu: wypracowanie mierników i ocenę efektywności wszystkich procesów zakupowych, stałą analizę porażek i sukcesów oraz towarzyszące temu stałe podnoszenie standardów.

Model umożliwia zidentyfikowanie tych części procesu oraz komórek i jednostek, w których działalności można dokonać usprawnień.

Emerytowany komandor **E. Cory Yoder** z NPS przedstawił swój **trzy poziomowy model systemu zamówień** (Yoder Three-Tier Model). Komandor Yoder zwrócił uwagę, że zaopatrywanie sił zbrojnych w kraju czy na teatrze działań, nie jest zwykłą czynnością administracyjną. Aby uzyskać zamierzony efekt, na zorganizowanie i realizację tego zadania należy wydzielić odpowiednie zasoby.

Jednym z kluczowych czynników decydujących o sukcesie jest zapewnienie odpowiednich kwalifikacji personelu na wszystkich trzech poziomach: taktycznym (oficerowie kontraktujący najprostsze zamówienia), operacyjnym (oficerowie prowadzący kompleksowe transakcje) i strategicznym (decydenci odpowiedzialni za planowanie, integrację i nadzór). Czynnikiem ten jest często niedoceniany, dlatego zadania, zwłaszcza wysokiego poziomu, powierza się „z klucza” osobom mianowanym na wysokie stanowiska w hierarchii resortu lub sił zbrojnych, acz zupełnie do nich nieprzygotowanym.

Kluczem do zapewnienia odpowiednich kwalifikacji personelu jest wdrożenie na wszystkich szczeblach zarządzania standardowego programu szkoleniowego, który obejmuje zagadnienia obowiązujących procedur, etyki oraz zasad kontroli i nadzoru. Osoby wykonujące zadania na poziomie operacyjnym powinny legitymować się wcześniejszym doświadczeniem i wyższym wykształceniem, a decydenci najwyższego szczebla także doświadczeniem interdyscyplinarnym.

## ZAMÓWIENIA KONTYNGENTÓW I POMOC ROZWOJOWA NA TEATRZE DZIAŁAŃ (AFGANISTAN)

Podczas konferencji połączono się z gen. bryg. **Herbertem R. McMasterem**, komendantem **Combined Joint Interagency Task Force**

– **Shafafiyat (Transparency)**, antykorupcyjnej grupy zadaniowej powołanej przy kwaterze głównej ISAF w Kabulu. Grupa ta koordynuje działania antykorupcyjne podejmowane przez ISAF, współdziałając z liderami afgańskimi.

Jej utworzenie w roku 2010 było związane z wdrożeniem przez ISAF strategii antypartyzanckiej (COIN), której jednym z czterech filarów są działania zwalczające korupcję w afgańskich instytucjach rządowych. Ma to z jednej strony zwiększać zaufanie ludności do afgańskiej administracji rządowej, a z drugiej eliminować funkcjonowanie sieci kryminalno-korupcyjnych, które ułatwiają talibom pozyskiwanie środków z handlu narkotykami.

Shafafiyat ma rozbudowane zdolności operacyjno-śledcze, natomiast jako instytucja ISAF-owska nie ma uprawnień prokuratorskich w stosunku do obywateli afgańskich. Zebrane dowody przekazywane są afgańskim organom ścigania, które charakteryzują się niestety niewielką skutecznością (co ma także podłoże korupcyjne). Obecnie Shafafiyat coraz większą wagę przywiązuje do równoległego wdrażania rozwiązań prewencyjnych i edukacyjnych.

Według gen. McMastera kluczem do sukcesu jest prowadzenie walki z perspektywy afgańskiej. Liderzy polityczni powinni odczuwać ryzyko niepodejmowania działań antykorupcyjnych, w miejsce obawy przed ich podejmowaniem. Pomoc międzynarodowa powinna być udzielana warunkowo i wstrzymywana dla sektorów opianowanych przez sieci kryminalno-korupcyjne, do czasu ich wyeliminowania.

Generał zwrócił uwagę na wytyczne w sprawie zamówień (COIN Contracting Guidance) wydane we wrześniu 2010 roku przez dowódcę ISAF, gen. Petraeusa. Wprowadziły one preferencje dla firm afgańskich przy staraniu się o zamówienia koalicyjne (Afghan First Policy). Ich celem jest skierowanie miliardów dolarów, które dotychczas szły do firm międzynarodowych, na rozwój lokalnej gospodarki, na zatrudnianie Afgańczyków i kupowanie afgańskich produktów. Zastosowanie nowego podejścia, w którym ISAF staje się „lepszym zamawiającym”, kupującym od „lepszych ludzi”, wymaga wprowadzenia szeregu zmian. Kupujący (ISAF) musi mieć dobre rozpoznanie od kogo kupuje, co wymaga zintegrowania procesów zaopatry-

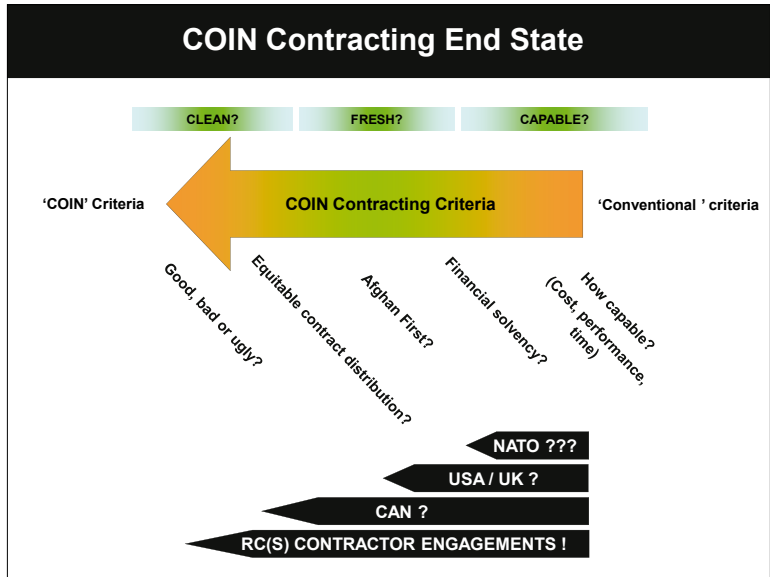
wania z działalnością wywiadowczą i planowaniem operacji.

Kluczowe dla sukcesu jest wyjście poza krąg dotychczasowych dostawców, przez aktywne poszukiwanie i zachęcanie lokalnych firm do robienia uczciwych interesów z ISAF-em. Wymaga to na przykład przygotowywania ogłoszeń w lokalnych językach oraz organizowania szkoleń dla lokalnych przedsiębiorców, w celu pozyskania nowych partnerów. Wymaga też inwestowania zasobów w skuteczny nadzór nad wykonaniem zawartych już umów.

Należy być tak przejrzystym, jak na to sytuacja pozwala. Jeżeli rodzą się wątpliwości, że mogło dojść do nadużyć, bądź że wykonawca nie jest wystarczająco wiarygodny, to lepiej nie podpisywać umowy, niż dopuścić, by wyplacone środki trafiły w ręce grup przestępczych, skorumpowanych urzędników lub talibów.

Temat ten rozwinął pplk **Marc Haywood z Królewskiego Korpusu Logistycznego**, który przez rok był szefem zaopatrywania Regionalnego Dowództwa (Południe) w Kandaharze.

Zauważył, że wyzwaniem jest udzielanie zamówień w środowisku, w którym – zarówno po stronie afgańskiej, jak i po stronie wspólnoty międzynarodowej – dominuje kultura bezkarności. W związku z tym przy wyborze wykonawcy niewystarczające jest stosowanie konwencjonalnych metod oceny wiarygodności firmy, takich jak zdolności techniczne, doświadczenie czy wiarygodność finansowa. Jeżeli nie chcemy robić interesów z grupami kryminalno-korupcyjnymi niezbędne jest aktywne tworzenie warunków dla pozyskania „świeżych” lokalnych firm, choćby przez łamanie dotychczasowych monopolu i dystrybucję zamówień do większej ilości wykonawców czy kontakty z lokalnymi szurami. Ubiegający się o kontrakty muszą być także sprawdzani pod względem antykorupcyjnym, czy są „czysti”.



W praktyce afgańskiej znalezienie „dobrego” przedsiębiorcy według zachodnich standardów bywa trudne. Często mamy wybór jedynie między firmami „niedobrymi” i „całkiem złymi”. Czasami „niedobra” (jak na nasze standardy) może być wystarczająco kompetentna jak na standardy lokalne. Zdaniem płk. Haywooda warto dawać szansę tym przedsiębiorcom, którzy czynią widoczne starania, aby równać w górę.

Pomocnym narzędziem przy wyborze oferenta mogą być bazy danych o lokalnych przedsiębiorcach. Bazy takie istnieją, jednak problemem jest wiarygodność wpisanych tam danych oraz brak ich wymiany pomiędzy poszczególnymi zamawiającymi.

W ocenie płk. Haywooda podejście „Zdolny? Świeży? Czysty?” zostało wdrożone przez poszczególnych uczestników koalicji w zróżnicowanym stopniu (patrz slajd).

Na kolejne aspekty tematu zwróciła uwagę kmdr ppor **Legna Malan z NPS**, która odpowiadała w Afganistanie za środki pomocy rozwojowej w wysokości miliarda dolarów. Przypomniała ona stwierdzenie gen. Petraeusa zawarte w wytycznych: „pieniądze są amunicją – nie przekazujemy ich w złe ręce! To jak je wydajemy jest często ważniejsze, niż ile ich wydajemy”.

Niestety wiele projektów pomocowych planowanych jest bez znajomości lokalnych realiów,

kultury i standardów technicznych. Lepiej używać technologii znanych lokalnym społecznościom, niż budować obiekty, których wyposażenie techniczne nie będzie mogło być konserwowane. Wyglądają one ładnie w sprawozdaniach, ale ich praktyczna użyteczność jest niewielka.

Niezwykle istotną sprawą jest zapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją projektów. Dążenie do wydawania jak największych środków z nastawieniem na jak największe rezultaty, przy braku odpowiedniego nadzoru, prowadzi bowiem do nadużyć. Polegają one przede wszystkim na przepłacaniu za prace o zaniżonej wielkości i jakości, a w konsekwencji także krótkiej trwałości. W konsekwencji finansowane projekty zwiększają raczej poczucie niepewności, zamiast stabilizacji.

Problem zapewnienia bieżącego nadzoru związany jest z problemem zapewnienia bezpieczeństwa personelowi odpowiedzialnemu za projekty. Jest naturalne, że w warunkach misji pierwszeństwo mają zadania bojowe, a personel pomocowy otrzymuje asystę w miarę możliwości. Rozwiązaniem, które wprowadziła kmdr Malan, było włączenie w proces nadzoru jednostek bojowych. Od żołnierzy nie wymagano, aby zgłębiali tajniki technologii budowlanych; ich zadaniem było wykonywanie bieżącej dokumentacji fotograficznej prowadzonych prac przy okazji patroli. Dysponując bieżącym i wiarygodnym materiałem fotograficznym, specjaliści w bazie mogli oceniać postęp prac i podejmować niezbędne kroki w przypadku jakichkolwiek wątpliwości.

Oprócz bieżącego nadzoru kmdr Malan wskazała także na konieczność okresowego sprawdzania stanu już zamkniętych projektów, zrealizowanych wcześniej. Pozwala to ocenić, jakiego rodzaju projekty przynoszą długotrwałe efekty i w co warto inwestować przy planowaniu kolejnych działań.

## ANTYKORUPCJA W AFGANISTANIE, ROLA ISAF I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Huguette Labelle, prezes **Transparency International**, poruszyła temat, czy w krajach targanych wewnętrznymi konfliktami zbrojny-

mi lub w warunkach powojennej odbudowy jest w ogóle możliwa zmiana na lepsze?

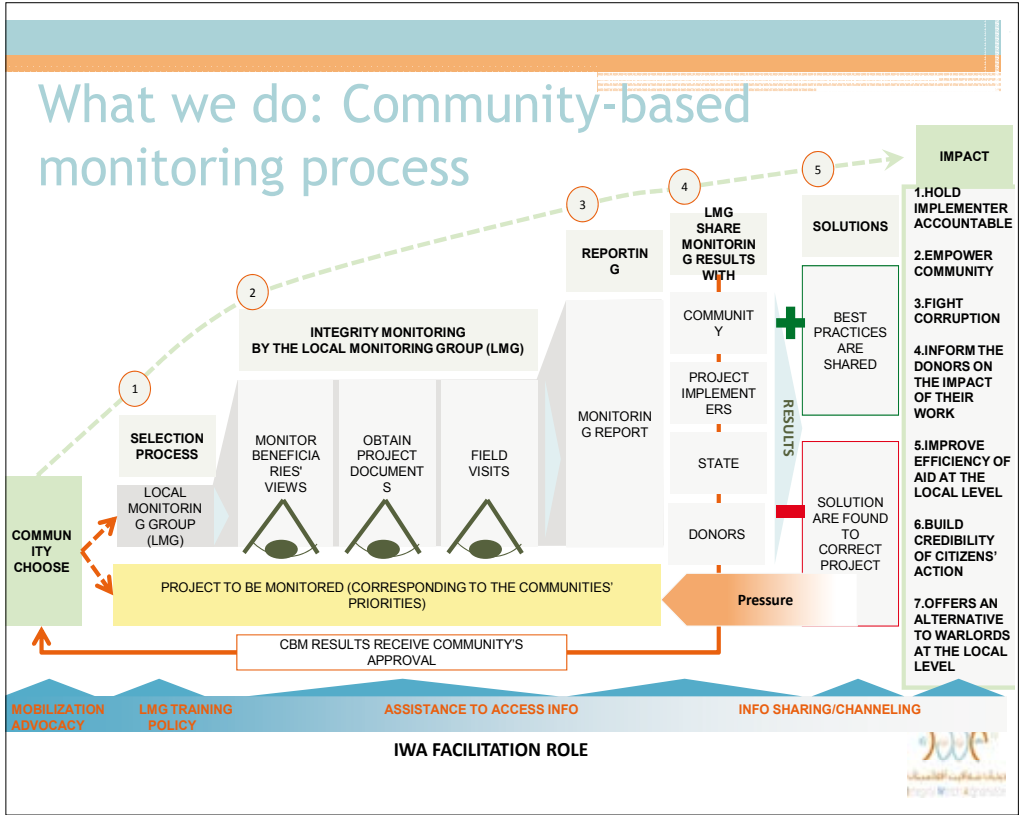
Pani Labelle zaprezentowała interesujące porównanie dynamiki kontroli korupcji w wybranych krajach tego typu (patrz slajd). Z zestawienia wynika, że zmiana na lepsze jest możliwa, tak więc, walcząc z korupcją w Afganistanie, nie stoimy na z góry przegranej pozycji.

Kompleksową analizę form korupcji, występujących w Afganistanie, przedstawił **Yama Torabi** z pozarządowej organizacji **Integrity Watch Afghanistan**. Na podstawie prowadzonych badań wyróżnił cztery podstawowe obszary:

- drobną korupcję – małe bakszysze płacone nieustannie przez zwykłych obywateli; ocenia się, że ich sumaryczna kwota osiąga jednak aż miliard dolarów rocznie; jest bardzo dolegliwa społecznie;
- dużą korupcję – znacznie rzadszą, ale dotyczącą poważniejszych kwot; występuje w takich dziedzinach jak paliwa, materiały budowlane, leki, grunty, narkotyki, wybory; dotyka przede wszystkim drobnych przedsiębiorców;
- korupcję surowcową – związaną z łapówkami bądź wsparciem politycznym w zamian za korzystne koncesje na wydobycie surowców odkrywanych w różnych rejonach Afganistanu; choć jest jeszcze rzadka i nie budzi na razie powszechnego oburzenia, to ogranicza dochody budżetowe i podważa długofalowy rozwój kraju;
- korupcję przy środkach zagranicznych – defraudacje, przepłacanie za projekty, kierowanie środków na projekty (np. budowę dróg) w prywatnym interesie urzędników lub lokalnych watażków, opodatkowanie wykonawców przez talibów; podważa ona wiarygodność wspólnoty międzynarodowej i efektywność udzielanej pomocy.

W tym ostatnim obszarze IWA wyróżnia następujące mechanizmy korupcyjne:

- łańcuchy pośredników – formalny wykonawca jest tylko pośrednikiem, zlecającym wykonanie dostawy lub usługi rzeczywistemu wykonawcy przez cały łańcuch pośredników pobierających prowizję,
- wielokrotne finansowanie tych samych projektów lub ekspertów przez różne instytucje w wyniku braku koordynacji działań,



- zniżanie ilości i jakości robót wskutek braku wystarczającego nadzoru, a niekiedy nawet na skutek całkowitego braku nadzoru nad realizacją umowy.

Ponieważ instytucje kontraktujące nie dysponują zazwyczaj wystarczającą ilością personelu, aby na bieżąco nadzorować prowadzone projekty, IWA wypracowała model społecznego nadzoru.

Do nadzoru nad projektami angażowani są przedstawiciele miejscowych społeczności, wybrani przez lokalne szury, które określają także, które projekty są dla nich istotne i w związku z tym, które chcą monitorować. IWA zapewnia szkolenie obserwatorów, a w razie potrzeby także specjalistyczną pomoc techniczną, np. ze strony inżyniera. Wyniki monitoringu przesyłane są do instytucji kontraktującej projekt.

Gen. bryg. **Michael Jorgensen** z **Joint Force Command Brunsum** wskazał, że walka z korupcją nie jest typowym zadaniem dowódców

wojskowych. Jednak w przypadku Afganistanu stanowi integralną część misji. Dlatego problematyka ta została włączona przez JFCB do programu szkoleń przygotowawczych przed wyjazdem na misję, a także do programów szkoleń kadry dowódczej. Chodzi o to, aby siły ISAF nie były częścią problemu, ale częścią jego rozwiązania.

20 stycznia 2011 r. JFC Brunsum wydało specjalny dodatek do planu operacyjnego, obejmujący sprawy dobrego zarządzania i antykorupcji. Szczególny nacisk położono na problematykę zwalczania korupcji o charakterze lokalnym, takiej jak na przykład wymuszanie łapówek na legalnych i nielegalnych punktach kontrolnych.

Z kolei **Mark Pyman** z **Transparency International UK** przedstawił swoje doświadczenia ze współpracy z brytyjskimi siłami zbrojnymi, które problematykę antykorupcyjną włączyły nie tylko do szkoleń przedmisyjnych, ale także do pomisyjnej procedury zbierania i ana-



lizy zdobytych doświadczeń. Wnioski są wykorzystywane przy przygotowywaniu kolejnych zmian kontyngentów.

Transparencja International UK opracowała własny poradnik dotyczący reform antykorupcyjnych, którego druga edycja

nosi tytuł: „Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms”.

**Susan Pond** z Sekretariatu Międzynarodowego NATO przedstawiła program dalszej pomocy antykorupcyjnej udzielanej przez ISAF na rzecz afgańskiego MON i MSW. Działania te będą zintegrowane z wieloletnim programem współpracy „Enduring Partnership”. W ich ramach zostaną opracowane plany działań antykorupcyjnych w obu resortach, a także utworzone centrum dobrego zarządzania i antykorupcji przy Akademii Bezpieczeństwa Narodowego w Kabulu. Antykorupcja zostanie także włączona w programy szkoleniowe prowadzone przez NATO Training Mission Afghanistan. Planowane jest poszerzenie kadry ekspertów, tak międzynarodowych jak i afgańskich, wspomagających projekt.

## PODSUMOWANIE

W ciągu 4 lat projekt Building Integrity przeszedł drogę od programu peryferyjnego do programu integrującego się z działalnością polityczną i operacyjną Sojuszu Północnoatlantyckiego. Budowanie prawości instytucji obrony narodowej staje się częścią procesu reform instytucjonalnych inspirowanych przez Sojusz w krajach partnerskich i aspirujących do członkostwa. Antykorupcja staje się częścią natowskich programów szkoleniowych.

Niewątpliwie największym wyzwaniem dla programu będzie Afganistan. Ale to tam praktyczne efekty projektu będą miały największe znaczenie operacyjne. □

<sup>1</sup> Slajdy ilustrujące artykuł zostały wykorzystane za zgodą ich autorów. Ich dalsze wykorzystanie wymaga odrębnej zgody autorów. Kontakt z autorem: Maciej. Wnuk(at)msz.gov.pl.

### Zasoby sieciowe

Kompendium najlepszych praktyk „Building Integrity and Reducing Corruption in Defence”, opracowane przez NATO i DCAF:

[http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF09/113983/ ipublicationdocument\\_singledocument/2eb070fb-a656-4123-940c-58116b2c8982/en/Compendium\\_Building\\_Integrity\\_and\\_Reducing\\_Corruption\\_in\\_Defence.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF09/113983/ipublicationdocument_singledocument/2eb070fb-a656-4123-940c-58116b2c8982/en/Compendium_Building_Integrity_and_Reducing_Corruption_in_Defence.pdf)

NATO-wska metodyka samooceny zabezpieczeń antykorupcyjnych w sektorze obrony i bezpieczeństwa „Integrity Self-Assessment Proces”:

[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_05/20100603\\_EAPC\\_PFP-joint\\_EAPC-0004-Encl1.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100603_EAPC_PFP-joint_EAPC-0004-Encl1.pdf)

Poradnik Transparency International UK „Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms”:

<http://defenceagainstcorruption.org/publications/all-publications/2011/119-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security-20-practical-reforms/download>

Wytyczne etyczne Ministerstwa ON Norwegii „Ethical guidelines regarding business contacts for the defence sector”:

[http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Ethical\\_guidelines\\_business\\_contacts\\_defence\\_sector.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Ethical_guidelines_business_contacts_defence_sector.pdf)

Strona projektu Building Integrity:

[http://www.nato.int/cps/en/SID-40DD583F-CFB70978/natolive/topics\\_68368.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-40DD583F-CFB70978/natolive/topics_68368.htm)

Strona projektu Defence Against Corruption:

<http://defenceagainstcorruption.org/>

Program badawczy Naval Postgraduate School, dotyczący zamówień obronnych:

<http://www.acquisitionresearch.net/>

Integrity Watch Afghanistan:

<http://www.iwaweb.org/>

# NOTA BIBLIOGRAFICZNA

**Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube,  
Matthias Schramm Red. *The New Institutional  
Economics of Corruption*, London, Routledge,  
2005, XIV + 273 S.**

**Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional  
Economics of Corruption and Reform.  
Theory, Evidence, And Policy*, Cambridge:  
Cambridge University Press, 2007, XIV + 286 S.**

**dr hab. Aleksander  
Sulejewicz**

Szkoła Główna Handlowa  
w Warszawie, Katedra Ekonomii II

W maju 1995 r. w Mediolanie, przy okazji dorocznego kongresu pozarządowej organizacji *Transparency International* (<http://www.transparency.org>), siedząc w swoim pokoju hotelowym, młody niemiecki naukowiec wpadł na pomysł podejścia pozwalającego na porównania poziomów korupcji w różnych krajach. Połączenie akademickiego „szkiełka i oka” niewielkiego uniwersytetu w Passau, sygnalizującego jakość i obiektywizm badań z obecnością TI, mającej znaną „markę” w środkach masowego przekazu i dobrą reputację w kręgach opinii publicznej, okazało się znakomitą posunięciem. Nieco przedwcześnie narodziny, jak wspomina sam autor, związane z nieautoryzowaną publikacją wstępnych obliczeń w *Der Spiegel* przydały jednak marketingowego „blasku” wskaźnikowi percepcji korupcji (*Corruption Perception Index*). Ciekawe obliczenia natychmiast podchwyciła prasa światowa i regularne publikacje z roku na rok doskonalonej „tabeli ligowej” stały się oczekiwany „njustem”. Liderzy wykorzystywali sporządzane przez ekspertów rankingi jako dodatkowe źródło legitymacji politycznej, zaś w krajach „maruderach” próbowano dezawuować jej wyniki (ówczesny prezydent

Argentyny Carlos Menem w 1996 r. nazwał TI „organizacją kryminalną”).

Dalsza praca Johanna Graf Lambsdorffa dla TI wiązała się z podobnymi narzędziami, takimi jak *Bribe Payers Index*, *National Integrity Surveys* lub *Global Corruption Barometer*. U podstaw jego osiągnięć badawczych leży ekonomia (neo)instytucjonalna. Po półwieczu zapomnienia, przeżywa ona na przełomie wieków renesans ukoronowany kilkoma nagrodami Nobla w dziedzinie ekonomii (Ronald Coase 1991, Douglass North 1993, Elinor Ostrom 2009, Oliver Williamson 2009). Dwie książki, o wymienionych powyżej tytułach, są ważnymi pozycjami w rozrastającej się literaturze o ekonomicznych aspektach korupcji. Dotyczą one wszelkich przejawów korupcji, a nie tylko korupcji politycznej i/lub gospodarczej.

Pojęcie korupcji długo pozostawało nieprecyzyjne, a przecież to, co modelujemy i mierzymy (a następnie zwalczamy) zależy w końcu od dokładnego rozumienia zjawiska. Dominujące dotychczas podejście koncentrowało uwagę na aspektach sfery publicznej, np. na „nadużyciu funkcji publicznej dla prywatnych korzyści” (Daniel Kaufmann), „opłatach nielegalnie wręczanych urzędnikom publicznym w celu uzyskania

korzyści lub uniknięcia kosztów” (Susan Rose-Ackerman). Jednak rozpowszechnienie i wzrost kosztów społecznych wątpliwych praktyk w sferze biznesu, znaczące kryzysy i skandale (m.in. Enron) skorygowały konwencjonalne rozumienie korupcji i spowodowały szersze uwzględnienie sfery działań sektora prywatnego. Do tego stopnia, że amerykańska administracja George’a W. Busha poczuła się zmuszona wydać w lipcu 2002 r. *Corporate Corruption Bill* rozpoznawaną bardziej po nazwiskach głównych protagonistów ustawy, Paula Sarbanesa (Senat) i Mike’a Oxleya (Izba Reprezentantów). W ten sposób oba sektory znalazły swoje miejsce w badaniach nad *governance*, dość niejednolicie rozumianego obszaru ładu gospodarczo-politycznego, nadzoru, odpowiedzialności, zarządzania i regulacji łączącego np. zarówno nielegalne finansowanie partii politycznych (*political corruption*), jak i przestępczości gospodarczej (*white collar crime, corporate fraud*).

Ekonomia (neo)instytucjonalna już dawno uczyniła *governance* przedmiotem dociekliwych badań. Jej wykorzystanie dla potrzeb rozpoznawania, zdefiniowania i zmierzenia korupcji, modelowania jej przyczyn, przebiegu i skutków oraz proponowania narzędzi kontroli i łagodzenia lub niwelowania kosztów społecznych (w sferze gospodarczej, politycznej lub moralnej) jest dobrze przedstawione w powyższych publikacjach. Pierwsza z nich sytuuje badania neoinstytucjonalne w szerszym kontekście badań ekonomicznych. Autorzy definiują pojęcia korupcji, łapownictwa (*bribery*), „podarków” (np. „kopertówek”) w języku analizy instytucjonalnej, norm społecznych, legalnych i nielegalnych transakcji, praw własności, kosztów transakcyjnych (*transaction costs*), modeli kontraktów (*principal – agent, principal – agent – client*) i ich charakterystyki (*enforceable, self-implementable*), poszukiwania renty (*rent seeking*), kapitału społecznego, zaufania. Analiza instytucjonalna zawiera w sobie szerszy zakres zachowań decydentów, struktur zarządzających, mechanizmów i logik działania niż ekonomia głównego nurtu koncentrująca się na modelu *homo oeconomicus*.

Kilkunastu autorów podejmuje się odpowiedzieć w trzynastu rozdziałach na niektóre z istotnych pytań postawionych na początku pracy: Jak

karąć biurokratów? Jak reformować procedury administracyjne? Do jakiego stopnia parlamentarzyści są odpowiedzialni przed społeczeństwem? Jakiego typu informację należy udostępniać publicznie? Czy jawność (*transparency*) jest zawsze korzystna? Czy i jak można wyznaczać uczciwość? Czy zwalczy się korupcję ogniskując wysiłki na aspektach technicznych i organizacyjnych? Jaką rolę powinno odgrywać społeczeństwo obywatelskie? Do jakiego stopnia możemy oczekiwać po urzędnikach, że będą dbali raczej o swoje wąskie interesy niż o przestrzeganie norm etycznych? Jak wielkie zasoby należy przeznaczyć na udoskonalenie sądownictwa? Jak postępować z krytykami systemu (*whistleblowers*)?

Podjmują oni znaczące wątki teoretyczne w nowej ekonomii instytucjonalnej, tropiąc filiacje nie tylko z ekonomią neoklasyczną (głównego nurtu) ale i z socjologią ekonomiczną (rozdział 1), akcentując podejście interdyscyplinarne. Ekonomia instytucjonalna stara się wykorzystać zarówno bardziej abstrakcyjne modele (rozdziały 6, 7, 8 i 9), jak i empirycznie osadzone historyczne przejawy kulturowego zakorzenienia norm i praktyk (tendencje omawiane w rozdziałach 2 i 4). Dobrze sprawdza się ona w analizie konkretnych przejawów (zaufanie badane w rozdziałach 3 i 5), określonych sektorów i krajów (Chiny, Nigeria, WTO).

Druga z książek, podobnie jak pierwsza, także nie jest podręcznikiem dla polityków ani instrukcją dla służb zwalczających zjawiska korupcyjne. To raczej niezbędne takim aktorom sceny publicznej zarysowanie obszaru analitycznego i pola dla refleksji, głównie ekonomicznej, sprzyjającej konstruowaniu polityki antykorupcyjnej. W rozdziale pierwszym, wstępnym, Lambsdorff zauważa, że sama otwarta konkurencja sprzyja poprawnie funkcjonującym rynkom, ale nie jest wystarczająca dla „*good governance*”. Rozdział drugi zawiera, oparty na danych empirycznych, przegląd działań antykorupcyjnych. W rozdziałach trzecim i czwartym analizuje odpowiednio zachowania aktorów w procesach korupcji biurokratycznej i politycznej. W rozdziale piątym korupcja analizowana jest przez pryzmat kosztów transakcyjnych i poszukiwania niezasłużonych dochodów. Autor dowodzi, że *rent seeking* bardziej obni-



za dobrobyt społeczny (*welfare*) niż lobbging. W rozdziale szóstym i dziewiątym drobiazgowo analizuje proces inicjowania, zawierania i egzekwowania transakcji korupcyjnych, uwypuklając kontraktualne formy wymiany pomiędzy zaangażowanymi stronami i pokazując rolę odwzajemniania (*reciprocity*), zagnieżdżonego w zwykłych legalnych umowach. Międzynarodowy biznes i korupcja w transakcjach eksportowych to obszar omawiany w rozdziale siódmym. Umiejętności korumpowania stanowią, niestety, jedno ze źródeł przewagi konkurencyjnej. Na pytanie, czy korupcyjne stawki „stałe, czy też „zmienne” (nieprzewidywalne) są bardziej szkodliwe, Lambsdorff, w rozdziale ósmym, odmiennie od zwykle przytaczanego rozumowania, argumentuje, iż polityka antykorupcyjna „z dwojga złego” powinna skłaniać się do opłat nieprzewidywalnych, jako że te właśnie zniechęcają bardziej kontrahentów do nielegalnych „deali”. Podsumowanie wskazań dla regulatorów zawiera rozdział dziesiąty.

Metaforę „niewidzialnej ręki” rynku, która wydaje się zazwyczaj dobrze streszczać zalety mechanizmów dobrowolnej i „czystej” wymiany rynkowej, Autor uzupełnia o metaforę „niewidzialnej stopy”, która podkreśla fakt, że skorumpowane umawiające się strony (a kontrakty mogą być formalne, nieformalne, *implicite*) nie są wiarygodne ani wzajemnie dla siebie, ani np. dla swoich przełożonych. Sygnalizowałyby to istnienie bodźców odstręczających od korupcji.

Ekonomia instytucjonalna poszerza spojrzenie na praktyki korupcji: nie są one tylko „czystym”, skalkulowanym maksymalizowaniem korzyści, ale także kulturowo reprodukowanymi normami społecznymi (często dyskutowane *guanxi* w Chinach lub „koperty” w szpitalach w Europie Wschodniej). Zwraca się tu uwagę, że proste, by nie rzec prostackie, wzmożenie kontroli, powiększanie obszaru regulacji, podwyższanie kar za ten proceder nie musi być skutecznym sposobem obniżania społecznych kosztów funkcjonowania ani rynków, ani biurokracji państwowych. Obydwie książki posuwają rozumienie tych kwestii do przodu i zasługują na wnikliwą lekturę nie tylko przez akademickich ekonomistów, ale i biznesowych konsultantów oraz publicznych decydentów. □