

Waldemar Walczak

## Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania

### Wprowadzenie

Często się akcentuje, że korupcja wywołuje poważne konsekwencje dla funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Opinie na temat mechanizmów korupcyjnych i skali korupcji w Polsce w dużym stopniu opierają się na subiektywnej percepcji tego zjawiska. Są także kształtowane na podstawie doniesień medialnych. Wyrażane poglądy zależą od tego, jakie dokładnie czyny i wzorce zachowań są utożsamiane z praktykami korupcyjnymi występującymi w procesach zarządzania.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozważań i analiz przybliżających do lepszego poznania i zrozumienia mechanizmów korupcyjnych, powszechnie występujących w procesach zarządzania. Na wstępie scharakteryzowano różne sposoby definiowania omawianego pojęcia, co umożliwi szersze, a zarazem bardziej szczegółowe spojrzenie na konkretne działania określane mianem korupcji. W dalszej części pracy rozpatrywane problemy naświetlono z perspektywy podważenia zaufania do państwa i jego organów. Następnie wnikliwie omówiono cele i znaczenie realizowanych czynności o charakterze analityczno-informacyjnym oraz zaprezentowano metodykę postępowania, która umożliwi wszechstronne zidentyfikowanie i dokładniejsze zrozumienie charakteru badanych zdarzeń i procesów.

### Rozumienie pojęcia k o r u p c j a – uwagi definicyjne

Korupcja jest wieloaspektowym zjawiskiem społecznym, które może być rozpatrywane i analizowane na wielu płaszczyznach<sup>1</sup>. Dociekania badawcze na temat tego zjawiska mogą dotyczyć zarówno rozumienia jego istoty, źródeł (przyczyn) występowania oraz uwarunkowań rozwoju<sup>2</sup>, jak również jego konsekwencji<sup>3</sup>. W literaturze akcentuje się specyfikę i złożoność omawianego pojęcia z uwagi na to, że korupcja przybiera różne formy (oblicza), a wraz z rozwojem społeczeństwa pojawia się w nowych odsłonach. Podkreśla się przy tym, że występuje w wielu różnych konfiguracjach i układach, przy jednoczesnym udziale nierzadko większej liczby zaangażowanych w nią osób<sup>4</sup>. W świetle badań opinii publicznej korupcja jest postrzegana w kategorii jednego z najważniejszych problemów społecznych w Polsce<sup>5</sup>, wzbudzającego powszechne zainteresowanie

<sup>1</sup> Zob. P. Wiatrowski, *Prawne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty korupcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 776, s. 97–111; M. Bról, *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*, Monografie i Opracowania Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.

<sup>2</sup> J. Matejuk, *Korupcja – istota, źródła, zakres i zagrożenia*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 5, s. 7–10.

<sup>3</sup> R. Bochan, *Ekonomiczno-społeczna analiza przyczyn i skutków występowania mechanizmów korupcyjnych w gospodarce*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego” 2013, nr 9, s. 105–128.

<sup>4</sup> J. Filek, *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym” 2006, tom 9, nr 1, s. 158.

<sup>5</sup> A. Robak, M. Czaja, *Korupcja – zarys istoty zjawiska*, w: *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim*, A. Turska-Kawa, M. Czaja (red.), Katowice 2015, s. 9.

i szeroki odźwięk w mediach. Pojawiają się też inne określenia tego zjawiska: *plaga społeczna XXI wieku*<sup>6</sup>, *choroba społeczna niszcząca tkankę miękką społeczeństwa obywatelskiego (zaufanie, poczucie wpływu)*<sup>7</sup> oraz zaburzająca prawidłowe funkcjonowanie państwa, instytucji publicznych i gospodarki.

Ryszard Szybczyński proponuje, aby korupcję rozumieć w ujęciu szerokim jako (...) *wszelkie wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych*<sup>8</sup>. Autor dodatkowo uzupełnia swoje rozważania o cenną refleksję: *O tym, że każda władza korumpuje, wiadomo nie od dziś, a w związku z tym, że władza jest od zawsze, możemy przyjąć za pewnik, że i korupcja także istnieje od zawsze*<sup>9</sup>. Idąc tym tokiem rozumowania, należy zauważyć, że występowanie tzw. władzy stanowi aksjomat i wyróżnik funkcjonowania każdej organizacji (zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym). Pod pojęciem władza rozumie się naczelne kierownictwo, które ma stosowne uprawnienia i kompetencje, m.in. w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych, podejmowania decyzji wywołujących określone skutki prawne, a także zajmowania się sprawami majątkowymi.

Według Centralnego Biura Antykorupcyjnego, pojęcie korupcji występuje w dwóch aspektach: w ujęciu ogólnym i prawnym. Wyjaśniono przy tym, że rozróżnia się korupcję w szerszym kontekście społeczno-ekonomicznym oraz w węższym, tj. na użytek prawa karnego materialnego. Wytlumaczenie dla tak dokonanej typizacji (klasyfikacji) zawiera się w zdaniu: *Podział taki stosuje się, ponieważ prawo karne wymaga precyzyjnego, jednoznacznego języka, zaś dla celów np. prewencyjnych wystarczające jest używanie szerokiego pojęcia*<sup>10</sup>. Dodatkowo podkreślono, że korupcja rozumiana w znaczeniu ogólnym (...) *obejmuje również te zachowania, które nie są spenalizowane, a ich popełnianie co najwyżej narusza zasady etyki, moralności, kultury, np. nepotyzm czy kumoterstwo*<sup>11</sup>, które określa się mianem *niekaralnych form korupcji*<sup>12</sup>. W związku z powyższym w pełni zasadne i adekwatne będzie posługiwanie się określeniem *legalna korupcja* w odniesieniu do wszystkich działań, czynów i zachowań korupcyjnych, których popełnianie nie wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności karnej.

Według CBA *nepotyzm* oznacza nadużywanie zajmowanego stanowiska przez protegowanie krewnych. Zaznaczono przy tym, że (...) *podstawowym wyznacznikiem nepotyzmu jest tak zwana bezpośrednia podległość służbowa*<sup>13</sup>. Z takiego sformułowania jasno wynika, że brak występowania bezpośredniej zależności służbowej będzie oznaczać, że nie mamy do czynienia z nepotyzmem. W praktyce takie działania najczęściej polegają na lokowaniu krewnych w tej samej instytucji publicznej, ale w departamentach, biurach, komórkach organizacyjnych, którymi kierują inne, zaprzyjaźnione osoby. Kumoterstwo tym różni się od nepotyzmu, że faworyzowanie osób, które otrzymują lukratywne stanowiska, nie wynika z pokrewieństwa, ale z powiązań towarzyskich<sup>14</sup>. W praktyce zarządzania kumoterstwo jest synonimem wzajemnego poplecznictwa i pro-

<sup>6</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2011, nr 1, s. 24.

<sup>7</sup> A. Turska-Kawa, *Psychologiczne determinanty korupcji politycznej*, w: *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym...*, s. 31.

<sup>8</sup> R. Szybczyński, *Miejsce organów kontroli w walce z korupcją – identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcyjnych*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 6, s. 37.

<sup>9</sup> Tamże, s. 37.

<sup>10</sup> *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców. Przedsiębiorca w środowisku zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>11</sup> Tamże, s. 12.

<sup>12</sup> Tamże, s. 30.

<sup>13</sup> *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców...*, s. 30.

<sup>14</sup> Tamże, s. 30.

tekcjonizmu opartego na koleśnictwie. Najczęściej takie zjawiska znajdują swoje odzwierciedlenie w procesach akceleracji ścieżek kariery oraz zapewniania lukratywnych posad gronu wybrańców, co w rezultacie prowadzi do wytworzenia się zorganizowanych koterii zawłaszczających instytucje sektora finansów publicznych. Elementem, który wyróżnia współdziałającą grupę osób należących do wytworzonej kamaryli jest dbanie o realizację i ochronę partykularnych, prywatnych interesów. Koneksje, znajomości i rozległe powiązania (zarówno towarzyskie, jak i partyjno-biznesowe) stanowią fundament i spoiwo istniejących układów.

W najnowszym opracowaniu CBA z 2016 r. zawarto następującą definicję: (...) *korupcja jest – ogólnie rzecz ujmując – nadużywaniem stanowiska lub funkcji dla osiągnięcia prywatnych korzyści*<sup>15</sup>. Niestety, jest to sformułowanie, które cechuje niedookreśloność i niejasność tekstu, co bezpośrednio przekłada się na swobodę interpretacyjną. Aby w praktyce eliminować konkretne zachowania korupcyjne i przeciwdziałać ich rozprzestrzenianiu się, na wstępie należy je scharakteryzować w sposób zrozumiały, precyzyjny i jednoznaczny. Pierwsza niejasność dotyczy tego, w jakim ujęciu należy interpretować zwrot *nadużywanie stanowiska i pełnionej funkcji*, druga zaś – wykazu podmiotów, pojedynczych osób lub szerszej grupy wybrańców, które zyskują możliwość *osiągnięcia prywatnych korzyści* w wyniku określonych decyzji (podejmowanych działań). Na tym tle rodzi się pytanie: Czy sformułowania zawarte w cytowanej definicji należy interpretować wyłącznie w kontekście znaczeniowym czynu zabronionego, popełnianego przez funkcjonariusza publicznego, co zostało zdefiniowane w art. 231 kk? Czy może chodzi o *instrumentalne wykorzystywanie władzy* także przez pozostałych decydentów – ewidentnie naruszające zasady równości<sup>16</sup> i sprawiedliwości społecznej<sup>17</sup> – chociażby w ramach prawnie przysługujących uprawnień (z tytułu zajmowanego stanowiska, pełnionej funkcji) dla zapewnienia korzyści osobistych i majątkowych wybranym, faworyzowanym beneficjentom? A być może takie przedsięwzięcia stanowią wyłącznie naruszenie określonych standardów, norm etyczno-moralnych, a zatem nie są przejawem działania na szkodę interesu publicznego i nie można ich w ten sposób postrzegać?

Przy uwzględnieniu sformułowań użytych w analizowanej definicji trzeba uznać, że termin *korupcja* swoim zakresem pojęciowym obejmuje wszystkie czyny związane z nadużywaniem stanowiska w celu zapewnienia prywatnych korzyści (osobistych i majątkowych) zarówno bezpośrednio decydentowi, jak i osobom (podmiotom) trzecim. Co więcej, nie można zawężyć znamion korupcji wyłącznie do podejmowania czynności sprzecznych z prawem. Wytlumaczenie wzmacniające zasadność wyrażonej konstatacji odnajdujemy w stanowisku wyrażonym przez CBA: (...) *można rozpatrywać to zjawisko na dwóch płaszczyznach: prawnej, pojmowanej jako działanie naruszające przepisy prawa, oraz etycznej, rozumianej jako nieuczciwe zachowanie*<sup>18</sup>. W uzupełnieniu warto jednak dodać, że zakres penalizacji zachowań korupcyjnych wy-

<sup>15</sup> *Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>16</sup> Art. 32 ust. 1: *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*, ust. 2: *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny*. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

<sup>17</sup> Art. 2 *Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*.

<sup>18</sup> *Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy...*, s. 7.

stepujących w rzeczywistości społeczno-gospodarczej zależy od definicji prawnej korupcji, jaka została zawarta w *Ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*<sup>19</sup>.

Radosław Bochan trafnie i słusznie zauważa, że (...) *mechanizmy korupcyjne najczęściej usytuowane są w obszarze wzajemnych interakcji pomiędzy środowiskiem urzędniczym lub politycznym a podmiotami gospodarczymi, których działanie lub zysk zależne są od decyzji funkcjonariuszy publicznych lub osób pełniących funkcje publiczne*<sup>20</sup>. Nie oznacza to jednak, że korupcja występuje tylko w sferze działalności instytucji państwowych i odnosi się wyłącznie do funkcjonowania aparatu administracji publicznej<sup>21</sup>. Praktyki korupcyjne znajdują swoje odzwierciedlenie w procesach zarządczych związanych z bieżącą działalnością wszystkich typów organizacji. Niemniej tylko w kontekście paradygmatów zarządzania w strukturach administracji publicznej te zjawiska są ujmowane w kategorii patologii<sup>22</sup>. Podobne zdarzenia występujące w prywatnym biznesie są określane mianem zdolności przedsiębiorczego działania, kreatywności oraz umiejętności kształtowania korzystnych relacji biznesowych. Krzysztof Nowakowski jest zdania, że uniwersalne atrybuty korupcji obowiązują także w obrębie podmiotów prywatnych oraz w relacjach między nimi<sup>23</sup>. Jest to realistyczne i rozsądne postrzeganie procesów gospodarczych, które mają swoje potwierdzenie w rzeczywistości organizacyjnej, chociaż nie dla wszystkich są one łatwe do zauważenia.

### **Korupcja jako czynnik podważający zaufanie do państwa i jego organów**

Brunon Hołyst zaznacza, że korupcja nie jest nowym zjawiskiem, istniała zawsze (...) *ale obecnie objęła już wszystkie działy służby publicznej, stała się też elementem polityki handlowej, a więc nowym rodzajem przestępczości gospodarczej*<sup>24</sup>. Zdaniem Pawła Falenty korupcja prowadzi do (...) *marnotrawienia środków publicznych*, a także (...) *narusza fundament systemu wolnorynkowego – zasadę uczciwej konkurencji*. W wymiarze społecznym jest podstawowym czynnikiem odpowiadającym za (...) *spadek szacunku społeczeństwa do legalnej władzy*<sup>25</sup>. Dodatkowo podkreśla się, że zachowania korupcyjne podważają zaufanie obywateli do norm i wartości społecznych, jakie powinny obowiązywać w państwie prawa, a także przyjętych rozwiązań instytucjonalnych<sup>26</sup>. Stanowią również poważne zagrożenie dla gospodarki<sup>27</sup> oraz prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego<sup>28</sup>, zwłaszcza z uwagi na powszechnie obo-

<sup>19</sup> Definicje prawne czynów, które w rozumieniu ustawy są korupcją, zostały wyszczególnione w art. 1 ust. 3a *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz.U. z 2006 r. Nr 104 poz. 708, ze zm.).

<sup>20</sup> R. Bochan, *Ekonomiczno-społeczna analiza przyczyn i skutków występowania mechanizmów korupcyjnych...*, s. 107.

<sup>21</sup> D. Fleszer, *Z problematyki korupcji w administracji publicznej*, w: *Jak możliwy jest dialog?*, A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka (red.), Sosnowiec 2014, s. 285.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> K. Nowakowski, *Nowe zjawisko korupcji komercyjnej*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 2, s. 112.

<sup>24</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku...*, s. 27.

<sup>25</sup> P. Falenta, *Przestępstwo korupcji – uwarunkowania karnoprawne i społeczne*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2016, nr 1, s. 159–160.

<sup>26</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku...*, s. 34.

<sup>27</sup> Wiatrowski P., *Korupcja i jej zapobieganie. Wręczenie kontrolne czy kontrolowane (uwagi de lege ferenda)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2005, nr 690, s. 100.

<sup>28</sup> R. Dyoniziak, *Korupcja jako wyzwanie dla demokracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 763, s. 5–11.

wiązujący, chociaż rzadko przywoływany, przepis Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zgodnie z art. 1: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*<sup>29</sup>. A zatem z prawnego punktu widzenia zarówno majątek narodowy, jak i instytucje publiczne nie stanowią indywidualnego dobra, a tym bardziej prywatnej własności wąskiej grupy elit politycznych oraz wpływowych grup interesu.

Aleksander Cywiński przedstawia interesujące spostrzeżenia na temat istoty i wagi procesu budowy zaufania między państwem polskim a obywatelami w kontekście używanych określeń, jakie występują w obowiązujących ustawach. Autor podaje m.in. następujące przykłady przepisów prawa zawierających w swej treści słowo „zaufanie”: (...) *organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej* (art. 8 kpa); *Urzędnik państwowy obowiązany jest w szczególności (...) strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa* (art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych)<sup>30</sup>; *Sędzia powinien (...) unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności urzędu lub osłabić zaufanie do jego bezstronności* (art. 34 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym)<sup>31</sup>. Poczynione uwagi mają istotne walory użytkowe, umożliwiają bowiem porównanie wzorców zachowań nakazywanych przez polskie prawo z realiami codziennej praktyki zarządzania.

Wartościowym uzupełnieniem dla prowadzonych rozważań jest stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 15 września 2016 r., w którym zawarto m.in. następującą argumentację: *Możliwość podejmowania przez Prezydenta arbitralnej decyzji o niepowołaniu sędziów byłaby niezgodna z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 2 Konstytucji, które gwarantują każdemu obywatelowi prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych i równych zasadach*<sup>32</sup>. W odniesieniu do takich instytucji, jak m.in.: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu bądź Kancelaria Prezydenta RP polskie prawo nie gwarantuje równych praw obywatelom, którzy byliby zainteresowani podjęciem pracy na urzędniczych stanowiskach we wspomnianych instytucjach publicznych. O możliwości otrzymania zatrudnienia w tych podmiotach przesądza tylko i wyłącznie arbitralna decyzja osoby mającej stosowne uprawnienia decyzyjne do występowania w imieniu pracodawcy. Wypada żałować, że niewiele osób zwraca na to uwagę, w debacie publicznej zaś te sprawy pozostają całkowicie przemilczane. Należy z całą mocą podkreślić, że do wymienionych organizacji sektora finansów publicznych – zgodnie z obowiązującym prawem – nie stosuje się zasady podawania do publicznej wiadomości informacji o naborze na wolne stanowiska urzędnicze, o tzw. postępowaniach otwartych i konkurencyjnych. W teorii (bo z pewnością nie w praktyce) mają one stwarzać pozorne szanse na równe traktowanie w procesach rekrutacji do etatowej pracy, która w powszechnej opinii jest postrzegana w kategorii „służby publicznej”. Te refleksje nie dają się podważyć, gdyż takie są fakty.

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...

<sup>30</sup> A. Cywiński, *O zaufaniu – perspektywa prawna i ekonomiczna*, w: *Zaufanie w szkole w społeczeństwie sieciowym*, M. Czerepaniak-Walczak, E. Perzycka (red.), Szczecin 2013, s. 22.

<sup>31</sup> Tamże, s. 23.

<sup>32</sup> Zob. *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 września 2016 r. w sprawie odmowy powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa z wnioskiem o powołanie na stanowiska sędziowskie* [online], <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2016,9/4351,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-15-wrzesnia-2016-r-w-sprawie-odmowy-powolania-przez-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-kandydatow-przedstawionych-przez-krajowa-rade-sadownictwa-z-wnioskiem-o-powolanie-na-stanowiska-sedziowskie> [dostęp: 20 IX 2016].

Przy prezentacji analiz na temat roli zaufania warto odwołać się do kolejnych fragmentów stanowiska KRS, w których m.in. stwierdzono, że brak uzasadnienia decyzji o odmowie powołania na stanowisko sędziego (...) *narusza transparentność procesu nominacyjnego oraz (...) może podważać zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości*<sup>33</sup>. Z uwzględnieniem przesłanek zawartych w art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 1 i art. 2 można wnioskować, że każda arbitralna i uznaniowa decyzja podejmowana przez jakiegokolwiek organ władzy publicznej może być postrzegana i oceniana przez pryzmat budowy zaufania do państwa, przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej i równego traktowania wszystkich obywateli.

Wśród głównych czynników, które w największym stopniu oddziałują na poziom zaufania obywateli do państwa, wymienia się przestrzeganie prawa i zasad etyki. Bardzo rzeczowa i logiczna argumentacja wzmacniająca słuszność tej tezy zawiera się w następującym zdaniu: (...) *spadek zaufania społecznego jest bowiem z reguły skutkiem naruszenia prawa i ignorowania wartości etycznych, takich jak uczciwość, równość i sprawiedliwość przez polityków oraz funkcjonariuszy publicznych*<sup>34</sup>. Wymienione trzy fundamentalne i niekwestionowane wartości etyczno-moralne, które niestety w ostatnich latach uległy znaczącej erozji, w praktyce są głównym pryzmatem oceny poczynań każdej władzy przez obywateli. Ponadto przestrzeganie określonych wzorców postępowania w codziennej rzeczywistości determinuje wykreowany wizerunek, a przede wszystkim wiarygodność władzy, w oczach opinii publicznej. Budowa zaufania do władzy jest procesem bardzo złożonym. Oczywiście ludzie kształtują swój światopogląd w głównej mierze na podstawie informacji i doniesień medialnych, które następnie są poddawane poszerzającej interpretacji przez zapraszanych do dyskusji polityków, ekspertów i publicystów. Niezależnie od wpływu tych czynników, zaufanie do władzy powstaje w umysłach ludzi na skutek zdolności autonomicznego myślenia, które w gruncie rzeczy sprowadza się do analizy porównawczej w zakresie zgodności deklarowanych postaw, wartości i norm etycznych z konkretnymi przykładami postępowania, faktów oraz zdarzeń, które występują w codziennej praktyce zarządzania<sup>35</sup>. Zasady bezstronności, uczciwości, równego traktowania czy zakazu dyskryminacji, popularyzowane w teoriach naukowych, pozostają w relacji dychotomicznej do rzeczywistych motywów oraz prawdziwych przesłanek dla podejmowanych decyzji zarządczych, zarówno w sprawach kadrowych, jak i w procesach dotyczących czynności prawnych wywołujących określone skutki finansowe.

W nawiązaniu do prowadzonych rozważań cenne uwagi prezentuje Robert Lizak: (...) *nieuczciwe postępowanie organów władzy publicznej i ich przedstawicieli stanowi poważne zagrożenie dla ładu instytucjonalnego państwa, obniża zdolność państwa do organizowania życia zbiorowego społeczeństwa, a wręcz niszczy państwo*<sup>36</sup>. Co więcej, to właśnie termin *korupcja* jest używany w kontekście określonych wzorców postępowania. *Korupcja jest niczym innym jak nieuczciwym zachowaniem*<sup>37</sup>. Zasadniczy problem polega jednak na tym, że słowo „uczciwość” w odniesieniu do konkretnych działań czy podejmowanych decyzji może być postrzegane oraz interpretowane różnie,

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> *Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy...*, s. 14.

<sup>35</sup> W. Walczak, *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych a budowanie zaufania do państwa*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 69.

<sup>36</sup> R. Lizak, *Rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako komórki compliance państwa*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2015, nr 1, s. 44.

<sup>37</sup> Tamże, s. 43.

w zależności od tego, kto wyraża swoje sądy wartościujące, a także z uwagi na to, jakie przyjmuje kryterium oceny (standardy, normy zachowań). Nie ulega wątpliwości, że w praktyce zarządzania liczy się tylko taka ocena, która ma moc wiążącą. Pozostałe poglądy, stanowiska lub wyrażane opinie mogą co najwyżej być głosem w dyskusji na dany temat, który pozostaje bez znaczenia i nie ma wpływu na dalszy przebieg wydarzeń.

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że główną potrzebą (przesłanką) uzasadniającą powołanie CBA było (...) *poczucie zagrożenia korupcją w życiu publicznym*<sup>38</sup>. W ocenie przedstawiciela tej instytucji do głównych zadań Biura (...) *należy sprawdzanie działań urzędniczych według spełniania kryteriów legalności i etyczności*<sup>39</sup>. Z takiego stwierdzenia wynika, że w ramach prowadzonych czynności kontrolnych powinny być brane pod uwagę łącznie te dwie przesłanki. Powinno się je stosować jako podstawowe kryteria oceny badanych zdarzeń, decyzji związanych z wydatkowaniem środków finansowych oraz pozostałych procesów zarządczych, szczególnie dotyczących gospodarowania powierzonym mieniem. Do prawidłowego i wnikliwego przeprowadzenia czynności sprawdzających jest jednak niezbędne znaczne poszerzenie perspektywy badawczej, co oznacza potrzebę uwzględnienia również celowości, zasadności przeznaczania określonych kwot pieniędzy na konkretne przedsięwzięcia, rzetelności prowadzonego postępowania, korzyści z zawieranych transakcji handlowych uzyskanych przez obie strony oraz rozpoznania rzeczywistych motywów przesądzających o tym, że to akurat dany podmiot uzyskał lukratywne zlecenie, umowę o współpracę itp. Ponadto prawidłowego zidentyfikowania wymaga charakter powiązań i zależności, które nakładają się na komplementarną sieć przepływów strumieni finansowych na konta wybranych beneficjentów.

### **Rozpoznawanie mechanizmów korupcyjnych w procesach zarządzania**

B. Hołyst uważa, że (...) *wykrycie korupcji jest niezwykle trudne ze względu na ścisłe powiązania osób ją uprawiających, ich konspiracyjne metody działania oraz maskowanie technik manipulacyjnych*<sup>40</sup>. Dodaje przy tym, że (...) *ciemna strona tej przestępczości jest zatem na pewno bardzo duża*<sup>41</sup>, a (...) *za sprawą wszechogarniającej korupcji straty w obrocie gospodarczym są wielokrotnie większe niż te, które powoduje przestępczość pospolita*<sup>42</sup>. W nawiązaniu do powyższych refleksji po pierwsze nie można się zgodzić z tym, że korupcja obejmuje swoim zakresem wyłącznie działania o charakterze stricte przestępczym, co zostało wykazane na podstawie wcześniejszych analiz. Po drugie, trzeba podzielić opinię autora na temat porażającej skali praktyk korupcyjnych, jednak z zastrzeżeniem, że ta uwaga dotyczy tzw. korupcji legalnej, która jest łatwa do zidentyfikowania. To nepotyzm i kumoterstwo są uznawane za główne przejawy korupcji, która z powodu poplecznictwa stanowi poważne zagrożenie gospodarki z racji uzyskiwania rozległych wpływów, pozycji w państwie i instytucjach publicznych<sup>43</sup>. Co ważne, osoby zaangażowane w ten proceder nie zostają pociągnięte do odpowiedzialności za swoje działania, gdyż są one podejmowane zgodnie z prawem – w ramach przyznanych kompetencji decyzyjnych i uprawnień.

<sup>38</sup> K. Dojwa, P. Turczyński, *Centralne Biuro Antykorupcyjne: od potrzeby społecznej do grupy dyspozycyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3079, Socjologia XLIV, s. 157.

<sup>39</sup> R. Lizak, *Rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego...*, s. 41.

<sup>40</sup> B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku...*, s. 27.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Tamże, s. 28.

<sup>43</sup> P. Laskowski, *Korupcja władz lokalnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2005, nr 1, s. 71.

Maciej Ciesielski prawidłowo diagnozuje, że istota nowoczesnych form korupcji sprowadza się do (...) *relacji (powiązań), które mają przeważnie charakter nieformalny, zakulisowy, oraz ogniskują się wokół wpływu, którego efektem jest realizacja partykularnych celów (osobistych, biznesowych)*<sup>44</sup>. Krzysztof Nowakowski w sposób przemyślany, bardzo celnie określa te relacje mianem „klientelizmu”, które nawiązuje do więzi społecznych znanych z epoki feudalnej<sup>45</sup>. Niestety, poglądy na temat klientelizmu jako elementu związanego ze sprawowaniem władzy nie straciły na aktualności, a wręcz przeciwnie – tożsame zjawiska powszechnie występują w czasach dzisiejszych. Podobnie jak w przeszłości, tak i obecnie można bez większego wysiłku intelektualnego rozpoznać (...) *pajęczyny oparte na układach zawodowo-towarzystkich notabli, którzy z racji zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji górują nad innymi mieszkańcami, (...) tworząc nieformalne konstelacje społeczne. Wymiana informacji zapewnia im skuteczność działania, a wzajemność świadczeń – awans społeczny i materialny*<sup>46</sup>. System, w którym awans jednostki zależy od protekcji możnego i wpływowego patrona, nie jest wyłącznie domeną epoki feudalnej, gdyż powyższe reguły obowiązują również w demokratycznym państwie prawa, w realiach gospodarki opartej na wiedzy. Piotr Solarz opisuje te zjawiska w następujący sposób: (...) *klientelizm polega na tym, iż partia staje się kolektywnym patronem, wokół którego powstaje sieć powiązań kolektywistycznych oparta na wykorzystaniu możliwości, jakie płyną z faktu kontroli aparatu państwowego*<sup>47</sup>. Są to niezwykle zasadne opinie i ze wszech miar cenne diagnozy.

W praktyce zarządzania mamy do czynienia z potężnym (...) *zjawiskiem kolonizacji maszyny państwowej i wysuwaniem (...) na eksponowane stanowiska członków czy też zaufanych partii*<sup>48</sup>. Przede wszystkim chodzi o przejęcie przez wąskie grono protegowanych beneficjentów pełnej władzy i kontroli nad majątkiem i finansami, jakie są w dyspozycji organizacji zaliczanych do sektora finansów publicznych i nadzorowanych podmiotów. Należy w tym miejscu podkreślić, że skala całkowitego zawłaszczenia państwa szczególnie w ciągu ostatnich ośmiu lat jest dla wielu niezorientowanych osób wręcz niewyobrażalna. Nie wszyscy bowiem potrafią szybko oraz prawidłowo zidentyfikować charakter powiązań ludzi nominowanych do obejmowania prestiżowych stanowisk, gdyż wokół każdej partii jest także tworzona wielowymiarowa sieć kontaktów i zależności personalnych o charakterze niejawnym. W tej nieformalnej strukturze ważną rolę odgrywają osoby niekojarzone wprost z działalnością polityczną, jaką relacjonują media. Te osoby nie są członkami partii, pozostają w cieniu bieżących rozgrywek politycznych, na co dzień zajmują się prywatnym biznesem, pracują w strukturach wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, organach kontroli, w sektorze bankowym, na wyższych uczelniach, na eksponowanych stanowiskach w administracji publicznej, w mediach, w służbach specjalnych, kierują działalnością fundacji i stowarzyszeń. Wyróżniają się tym, że po zmianie ekipy rządowej ich kontakty zostają zagospodarowane w celu ukształtowania kolejnej, nowej struktury powiązań instytucjonalno-towarzystko-

<sup>44</sup> M. Ciesielski, *Zjawiska korupcyjne jako podstawowa kategoria zagrożeń bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP – perspektywa Służby Kontrwywiadu Wojskowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13, s. 213.

<sup>45</sup> K. Nowakowski, *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 1, s. 213.

<sup>46</sup> Tamże, s. 220.

<sup>47</sup> P. Solarz, *Ekonomiczne i kulturowo-polityczne przyczyny korupcji w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 4, s. 12.

<sup>48</sup> Tamże.



-biznesowych, a także ukierunkowania przepływów finansowych między konkretnymi podmiotami dzięki podejmowaniu legalnych przedsięwzięć gospodarczych. Jest to możliwe z uwagi na posiadaną władzę i zdobyte uprawnienia decyzyjne (z racji zajmowanych stanowisk, pełnionych funkcji), które można skutecznie wykorzystać dla realizacji partykularnych interesów. W rezultacie powstają redystrybucyjne klany, których spoiwem funkcjonowania jest dążenie do maksymalizacji korzyści finansowych i osobistych dla swoich członków. Oficjalna argumentacja trafiająca do opinii publicznej będzie zawsze uzasadniała potrzebę podejmowania określonych działań w imię dobra wspólnego – dbania o interes publiczny. Nie zmienia to jednak tego, że zjawisko zawłaszczania państwa<sup>49</sup> traktowane jako przejaw korupcji<sup>50</sup> jest immanentną cechą każdej ekipy rządzącej naszym krajem. Zmieniają się ludzie u sterów władzy, ale metodyka postępowania od lat pozostaje ta sama. Jedyne różnice polegają na odmiennej percepcji i selektywnym nagłaśnianiu określonych zdarzeń przez niektóre media, co w żadnym wypadku nie może być traktowane jako usprawiedliwienie tego, że poprzednicy postępowali podobnie.

W roszafrowywaniu praktyk korupcyjnych powszechnie występujących w procesach zarządzania główną rolę odgrywają właściwie realizowane czynności o charakterze analityczno-informacyjnym. Rezultatem wykonywanej pracy analitycznej jest wygenerowanie wartościowej wiedzy, która powstaje dzięki prawidłowo przeprowadzonej analizie rozległej wiązki informacji mających ścisły związek z rozpatrywanym zagadnieniem. Pozyskiwane informacje, aby mogły zostać uznane za użyteczne, powinny spełniać kilka podstawowych warunków. Przede wszystkim muszą być istotne z punktu widzenia realizowanych czynności sprawdzających, a także aktualne, wiarygodne i potwierdzone. Co więcej, muszą trafić do osoby, która będzie w stanie dokonać ich odpowiedniej interpretacji. Sekwencja procesów myślowych ukierunkowanych na zrozumienie zdobytych danych wymaga umiejętnego łączenia faktów w aspekcie przyczynowo-skutkowym oraz chronologicznym, zauważania koincydencji określonych zdarzeń, identyfikacji zależności, które występują między pozyskanymi informacjami, a także skoncentrowania uwagi na występujących implikacjach, następstwach. Ta najważniejsza faza działań analitycznych ma zasadnicze znaczenie dla kolejnych czynności rozpoznawczych, przesądza bowiem o charakterze poznania badanego fragmentu rzeczywistości organizacyjnej i rzutu je na kompleksowość, szczegółowość i wnikliwość prowadzonych działań.

Jak wspomniano wcześniej, najłatwiejszymi do ujawnienia, powszechnie stosowanymi praktykami korupcyjnymi są nepotyzm i kumoterstwo. Ich skala jest porażająca, ponieważ nikt spoza układu, kto nie ma koneksji i poparcia wpływowego patrona, nie ma nawet najmniejszej szansy na objęcie intratnego (eksponowanego) stanowiska. To również dotyczy szeregowych pracowników zatrudnianych w instytucjach publicznych. System działa w sposób bezwzględny, co oznacza, że praca i kariera są zarezerwowane tylko „dla swoich” – dla pozostałych osób stanowiska są niedostępne. Tam, gdzie przepisy prawa wymagają podawania do publicznej wiadomości informacji na temat tzw. postępowań otwartych i konkurencyjnych, każde ujawniane ogłoszenie stanowi jedynie legitymizację uprzednio poczynionych nieformalnych ustaleń, kto ma otrzymać daną posadę. To oznacza, że wszystko jest z góry przesądzone i odbywa się według

<sup>49</sup> Ł. Afeltowicz, *Zawłaszczane państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne: krytyczna analiza koncepcji state capture*, „Studia Socjologiczne” 2010, nr 1, s. 69–105.

<sup>50</sup> W. Jasiński, *Rządowy program przeciwdziałania korupcji – kształtowanie polityki antykorupcyjnej w latach 2014–2019*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 5, s. 99.

misternie wyreżyserowanego scenariusza wydarzeń, począwszy od określenia wymagań formalnych zawartych w ogłoszeniu, przez dobór składu komisji konkursowej, a na wytycznych, kto ma wygrać konkurs, kończąc. Innymi słowy, potencjalny kandydat bez protekcji i rekomendacji nie ma najmniejszych szans na skuteczne konkurowanie, gdyż wszystko zostało już wcześniej rozstrzygnięte. Oczywiście mogą się zdarzyć incydentalne przypadki (kiedy przygotowana „ustawka” nie powiedzie się za pierwszym razem), które pozna opinia publiczna, jak chociażby sprawa zaangażowania aktualnie urzędującego prezesa Najwyższej Izby Kontroli w kontekście przeprowadzanych konkursów na stanowiska dyrektorów delegatur NIK.

Niestety, opisywana metodyka postępowania nie kończy się na sprawach kadrowych, lecz ma swoje rozwinięcie i kontynuację w innych procesach zarządczych. Mechanizmy korupcyjne powszechnie występują (co absolutnie nie oznacza, że są najczęściej ujawniane), zwłaszcza w sytuacjach dotyczących:

- celowego ustawiania (profilowania) wymagań formalnych zawartych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) dla prowadzonych postępowań przetargowych pod konkretnego protegowanego beneficjenta – świadome, zamierzone stawianie w uprzywilejowanej pozycji określonego podmiotu i skuteczne zablokowanie, wyeliminowanie potencjalnej konkurencji z możliwości ubiegania się o zamówienie,
- podejmowania wysoce stronniczych, arbitralnych i uznaniowych decyzji, w wyniku czego faworyzowane osoby lub podmioty (firmy prywatne, a także organizacje pozarządowe) otrzymują wiele intratnych zleceń, a także podpisuje się odpowiednie kontrakty, umowy o współpracy i dokonuje się zakupów określonych towarów i usług.

Identyfikacja korupcji we wspomnianych procesach zarządczych wymaga żmudnych i szczegółowych prac analitycznych, które swoim zakresem muszą obejmować samą rozpracowywaną organizację, charakter jej relacji z innymi podmiotami oraz osobami pełniącymi ważne funkcje publiczne, a także ocenę istotnych zdarzeń z przeszłości, które pomagają we właściwy sposób zrozumieć terażniejszość.

Przy badaniu postępowań przetargowych prowadzonych przez daną jednostkę organizacyjną należy zwrócić szczególną uwagę na wcześniejsze rozstrzygnięcia. W tym celu warto znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: Kto zarządzał instytucją w danym okresie? Z kim był powiązany? Dzięki komu uzyskał stanowisko? Jakie firmy wygrywały przetargi? Kto przygotowywał warunki SIWZ? Kto zasiadał w komisji przetargowej? Jakie były podpisywane aneksy do zawartych umów i na jaką kwotę? Kto przygotowywał i akceptował owe dokumenty? Takie kompleksowe i szczegółowe podejście jest bezwarunkowo konieczne, jeśli ktoś chce naprawdę dogłębnie poznać, a przede wszystkim zrozumieć, rzeczywiste motywy i mechanizmy podejmowanych działań. W przeciwnym wypadku można mówić co najwyżej o powierzchownych działaniach sprawdzających przeprowadzonych w celach statystycznych. Analiza samych oświadczeń majątkowych jest niewystarczająca, gdyż trzeba zidentyfikować również aktywność biznesową grona najbliższej rodziny i znajomych (tj. sieć kontaktów) w celu ustalenia przedsięwzięć, w które angażowali się w przeszłości, i którymi zajmują się obecnie. Bardzo pomocne w tych dociekaniach są nie tylko powszechnie dostępne bazy danych Krajowego Rejestru Sądowego<sup>51</sup> lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Dzia-

<sup>51</sup> Zob. <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu>.

łałości Gospodarczej<sup>52</sup>, lecz także aplikacje, które umożliwiają szybkie wykrycie wcześniejszych i aktualnych powiązań, np. KtoKogo.pl<sup>53</sup> lub portal przeswietl.pl<sup>54</sup>. Komplementarne czynności muszą dotyczyć sprawdzenia operatywności określonych osób w sferze politycznej, a także ich kontaktów – zażyłych znajomości z wysoko postawionymi przedstawicielami władzy, zajmujących w przeszłości lub aktualnie ważne stanowiska, na których przysługują rozległe uprawnienia decyzyjne. Równoległe rozpoznawanie tych dwóch obszarów aktywności jest w pełni uzasadnione i logiczne.

Wykonywanie pracy analitycznej w głównej mierze sprowadza się do stawiania właściwych pytań i myślenia lateralnego w poszukiwaniu adekwatnych odpowiedzi. Myślenie lateralne wymusza potrzebę holistycznego postrzegania badanego zjawiska, a także wymaga zdolności patrzenia na rozpatrywaną sprawę z wielu perspektyw i dostrzegania tego, co jest ważne. Podczas analizy podmiotu, który uzyskał lukratywne zamówienie (np. wielomilionowy kontrakt) w kręgu zainteresowań powinny znajdować się następujące informacje: W którym roku i przez kogo podmiot został utworzony? Gdzie jest jego główna siedziba i miejsce prowadzenia działalności? Jaka jest struktura właścicielska i zaangażowanie kapitałowe? Czy podmiot posiada inne spółki zależne? Kto wcześniej zasiadał, a kto obecnie zasiada we władzach podmiotu? W jaki sposób zostały dobrane osoby, którym przyznano uprawnienia decyzyjne w zakresie zarządzania bieżącą działalnością? Kto miał bezpośredni wpływ na te procesy kadrowe? Kto stanowi najważniejszą grupę klientów danego podmiotu? Jakie biznesowe aktywności stanowią główne źródła przychodów? Kto jest kooperantem (partnerem) danego podmiotu? Jaka jest grupa podwykonawców? Jakie relacje i powiązania występują między władzami danego podmiotu a jego najważniejszymi klientami? W jakie przedsięwzięcia biznesowe finansowane ze środków publicznych podmiot był uprzednio zaangażowany (jaki ośrodek władzy publicznej przekazywał środki finansowe, czyja decyzja o tym przesądziła, na jaką kwotę opiewała wartość wykonanych czy też zleconych prac, usług lub zakupów)? W jakich projektach współfinansowanych ze środków UE badany podmiot uczestniczył (wartość projektu, jaka instytucja publiczna przekazywała środki finansowe, kto dokonywał oceny składanego wniosku, kto podpisywał umowę o dofinansowanie)? Jakie organizacje z sektora pozarządowego otrzymywały wsparcie (w jakiej wysokości) od badanego podmiotu? Kto był beneficjentem sponsoringu? Warto również rozpoznać i sprawdzić kumulowanie stanowisk (łączenie funkcji) przez osoby zasiadające aktualnie i w przeszłości we władzach danego podmiotu, a także ich najbliższych współpracowników, z uwzględnieniem wcześniejszej aktywności m.in. w strukturach administracji państwowej i w prywatnym biznesie. Wówczas zyskamy pełniejszy, bardziej klarowny obraz badanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Do newralgicznych obszarów, w których znajdują odzwierciedlenie praktyki korupcyjne w procesach zarządczych, najczęściej zaliczają się uznaniowe decyzje dotyczące zakupu określonych towarów i sprzętu (np. sprawy związane z informatyzacją), umowy cywilno-prawne z podmiotami zewnętrznymi obejmujące swoim zakresem usługi doradcze, szkoleniowe, doradztwo prawne, doradztwo biznesowe, marketing i reklama, public relation, sponsoring, ubezpieczenia majątkowe itp. Przy badaniu treści i zakresu prac objętych tymi umowami konieczne trzeba dokonać wnikliwej i wszechstronnej analizy umożliwiającej uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Jakie rzeczywiste czynniki

<sup>52</sup> Zob. <https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg/ceidg.public.ui/search.aspx>.

<sup>53</sup> Zob. <http://www.kto-kogo.pl/>.

<sup>54</sup> Zob. <https://przeswietl.pl/>.

przesądziły o wyborze danego, konkretnego podmiotu, zasadności i cenie realizowanych prac? Należy także poddać drobiazgowej kontroli dokumentację wykonawczą i rozliczeniową. W przypadku umów dotyczących usług o charakterze niematerialnym stanowią one najwygodniejszą formę tzw. legitymizacji prawnej wyprowadzania środków finansowych danego podmiotu, gdyż w niektórych przypadkach trudno jednoznacznie wykazać, że wartość zawieranych umów jest celowo zawyżona, przez co mogło dojść do niekorzystnego rozporządzania powierzonym mieniem bądź działania na szkodę danego podmiotu. Dlatego przy badaniu umów dotyczących usług niematerialnych warto zwrócić uwagę na zasadność zlecania określonych prac firmom zewnętrznym, jeśli charakter tych prac pokrywa się z zakresem obowiązków i zadań realizowanych przez macierzyste komórki organizacyjne danego podmiotu. Należy także skoncentrować się na porównaniu wymiernych rezultatów, które są pochodną zawieranych umów (korzyści uzyskane przez dany podmiot) z wymiernymi korzyściami finansowymi, jakie czerpały osoby (firmy) zewnętrzne wykonujące otrzymane zlecenia. Taka komparatywna analiza jest bardzo pożądana, jeśli chcemy dokonać bezstronnej i obiektywnej oceny zleceń z punktu widzenia zasadności zawierania określonych umów, tj. z uwzględnieniem przesłanek celowości, rzetelności i gospodarności. Nie liczy się to, co zostało zapisane w umowie, lecz konkretne, wymierne rezultaty, które mają swoje potwierdzenie w rzeczywistości. Tłumaczenie, że cena była wysoka, gdyż firma poniosła wysiłek na rzecz realizowanego zlecenia, jest całkowicie niewystarczające. Znaczenie mają faktycznie wykonane działania, a nie te zadeklarowane w umowie. Ponadto trzeba ustalić, kto bezpośrednio był odpowiedzialny w firmie za rozliczenie zleconych prac (które dokumenty potwierdzają ich należyte wykonanie), a także kto przygotowywał i podpisywał stosowne dokumenty księgowe, na których podstawie dokonano zapłaty.

Przy uwzględnieniu tego, że decyzja o wyborze konkretnych zleceniobiorców mogła mieć charakter uznaniowy i wysoce stronnicy należy porównać ceny świadczonych usług, które obowiązują na rynku, chociażby przeglądając oferty innych firm dostępne w Internecie. Jeśli wartość, na jaką opiewa zawarta umowa, w rażący sposób odbiega od stawek przyjętych przez konkurentów, to istnieje uzasadnione podejrzenie, że mamy do czynienia z niegospodarnością i brakiem zachowania należytej staranności w procesach zarządzania powierzonym mieniem. W takiej sytuacji można dodatkowo zwrócić się z konkretnym zapytaniem ofertowym (zawierającym tożsamy zakres prac i zadań do realizacji, jakie zostały zawarte w danej umowie) do kilkudziesięciu wybranych podmiotów funkcjonujących na rynku, aby przekonać się, czy wyeliminowanie potencjalnej konkurencji i arbitralny wybór faworyzowanego podmiotu można faktycznie uznać za świadomą niegospodarność – celowe nadużycie władzy dla zapewnienia prywatnych korzyści osobie trzeciej traktowanej w uprzywilejowany sposób – co de facto jest ewidentnym przejawem korupcji. Każdy zleceniodawca, podejmując uznaniową decyzję o przekazaniu środków finansowych w ramach zlecenia dla firmy zewnętrznej, musi godzić się z tym, że oznacza to nie tylko nierówne traktowanie, lecz także skuteczne wyeliminowanie innych podmiotów na rzecz faworyzowanego beneficjenta.

Z punktu widzenia obowiązującego prawa owe czyny będą różnie interpretowane w zależności od tego, kto jest decydem. Inną odpowiedzialność będzie po-

nosić osoba o statusie funkcjonariusza publicznego<sup>55</sup>, a zupełnie inną menedżerowie<sup>56</sup> np. spółek kapitałowych prawa handlowego z udziałem państwowych osób prawnych. W prywatnym biznesie omawiane praktyki w ogóle nie będą postrzegane w kategorii korupcji, ponieważ prawne tłumaczenie będzie odwoływało się do swobody prowadzenia działalności gospodarczej i możliwości podejmowania dowolnych decyzji finansowych bez potrzeby ich jakiegokolwiek uzasadniania.

Aby wyjaśnić celowość zawierania umów o zawyżonych kosztach, warto zwrócić uwagę na charakter zaufania, jaki łączy decydenta (patrona) z klientem (wykonawcą usługi). Ich ustalenia poczynione na temat kwoty nadwyżki możliwej do podziału i wspólnie uzgodnionej nie są dokonywane w formie pisemnej pod rygorem nieważności, jako swoisty załącznik do umowy, lecz są omawiane w formie ustnej jako ściśle strzeżona tajemnica obu stron. Decydent, dając zlecenie na zawyżoną kwotę, nie czyni tego bezinteresownie – wie, że może liczyć na „niewymuszone, dobrowolne odwzajemnienie” ze strony klienta. Aby uniknąć podejrzania o przekazywanie nienależnych korzyści majątkowych, wystarczy, że sam klient lub zaufany pośrednik zawrze umowę np. na doradztwo w formie ustnej z innym prywatnym podmiotem wskazanym przez decydenta bądź da zlecenie na określone prace albo zapewni miejsce w radzie nadzorczej bądź inne stanowisko osobie poleconej, i w ten sposób skutecznie odwdzięczy się za przychylność (przysługę). Może również wpłacić określoną kwotę przewidzianą przepisami prawa na konto wskazanej partii albo w przyszłości wesprzeć fundusz wyborczy decydenta. Klient może również stać się mecenasem wskazanej fundacji, w której jest zatrudniona osoba powiązana z decydemem itp. Aktualnie to właśnie m.in. takie nowoczesne formy (oparte na złożonych powiązaniach personalnych) przybierają mechanizmy korupcyjne powszechnie występujące w praktyce zarządzania. Oficjalne statystyki dotyczące przestępczości korupcyjnej prezentowane w cyklicznych publikacjach CBA pt. „Mapa Korupcji” odnośnie do wykrytych spraw, (...) *w najlepszym przypadku, stanowią one przede wszystkim informację o efektywności działania organów państwa odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, a nie ilustrację skali występowania tego zjawiska w Polsce*<sup>57</sup>.

## Podsumowanie

Waldemar Kryspin Jaruszewski słusznie uważa, że (...) *kumulacja korupcji jest zjawiskiem wysoce niebezpiecznym dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa, a jej powszechne występowanie prowadzi w rezultacie do (...) zwiększającej się liczby nieformalnych sieci społecznych działających na podstawie reguł pokrewieństwa i norm wzajemności, które stanowią bazę układów klientelistycznych*<sup>58</sup>. Są to cenne przemyślenia i uwagi, które niezwykle trafnie odzwierciedlają współczesne realia społeczno-gospodarcze w Polsce. Trzeba jednak dodać, że zawężanie zjawiska korupcji wyłącznie do czynów przestępczych jest całkowicie niezasadne.

<sup>55</sup> W. Walczak, *Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego za podejmowane decyzje zarządcze będące nadużyciem władzy*, „Wiedza Prawnicza” 2013, nr 6, s. 72–92.

<sup>56</sup> W. Walczak, *Odpowiedzialność menedżerów z tytułu zajmowania się sprawami majątkowymi podmiotów gospodarczych*, „Wiedza Prawnicza” 2014, nr 1, s. 76–96.

<sup>57</sup> P. Koryś, C. Trutkowski, *Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 2, s. 68.

<sup>58</sup> W.K. Jaruszewski, *Wpływ kapitału intelektualnego i korupcji na stan bezpieczeństwa*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2015, t. 12, s. 327–328.

Działania analityczno-informacyjne koncentrują się przede wszystkim na prognozowaniu, poprawnej analizie i właściwie przeprowadzonej identyfikacji najważniejszych zagrożeń korupcyjnych godzących w interesy ekonomiczne państwa, a także formułowaniu wyprzedzających informacji o nieprawidłowościach. Powszechną akceptacją zyskują poglądy, że bezpieczeństwo państwa należy postrzegać w dwóch zasadniczych wymiarach – w pierwszym, tradycyjnym ujęciu kojarzy się ono z aspektem militarnym, rozumianym jako zapewnienie ochrony suwerennego państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, w drugim zaś odnosi się do zagadnień społecznych i ekonomicznych<sup>59</sup>. Aktualnie podkreśla się, że to właśnie bezpieczeństwo ekonomiczne jest najważniejsze, ponieważ (...) *stanowi płaszczyznę rywalizacji i konkurencji między krajami*, a ponadto umożliwia (...) *niezakłócone i prawidłowe funkcjonowanie gospodarek narodowych*<sup>60</sup>. Należy zgodzić się z opinią naczelnego organu kontroli państwowej, że czynniki takie jak: (...) *dowolność i uznaniowość w podejmowaniu decyzji, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa, słabość nadzoru i kontroli wewnętrznej, konflikt interesów, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości* są zaliczane do (...) *podstawowych mechanizmów korupcjogennych*<sup>61</sup>. Problem polega jednak na tym, że nie wystarczy podać do publicznej wiadomości czynników, które sprzyjają korupcji, lecz przede wszystkim należy skutecznie zwalczać i eliminować korupcyjne patologie z codziennej praktyki zarządzania.

Robert Grochowski uważa, że (...) *działalność służb specjalnych jest elementem tworzenia zaufania społecznego i politycznego między władzami politycznymi a obywatelami*<sup>62</sup>. Z badania przeprowadzonego przez CBOS w 2015 r. wynika, że 35 proc. ankietowanych pozytywnie ocenia działalność CBA. Można to oczywiście zinterpretować tak, że ponad jedna trzecia respondentów wyraża korzystną (pochlebłą) opinię<sup>63</sup>, albo nieco inaczej: 75 proc. udzielonych odpowiedzi nie potwierdza pozytywnej oceny działalności urzędu do spraw walki z korupcją<sup>64</sup>. Wydaje się, że jeden z ważniejszych elementów rzutujących na poziom zaufania ma związek z tym, że o wielu bulwersujących nieprawidłowościach opinia publiczna najpierw dowiaduje się z mediów, które ujawniają patologie korupcyjne, a dopiero wielokrotne nagłośnienie sprawy skutkuje zainteresowaniem ze strony CBA. Radosław Bochan zaznacza, że m.in. (...) *tworzenie dokumentacji przetargowej, której wymagania spełnia jedna firma, czy „poprawianie” ofert po otwarciu przetargu jest podstawą do zainteresowania się sprawą przez wyspecjalizowane w tym zakresie służby*<sup>65</sup>. Podobnie powinno być m.in. w odniesieniu do procesów związanych

<sup>59</sup> J. Bil, *Wpływ zachowań korupcyjnych na bezpieczeństwo Polski*, „Przeгляд Strategiczny” 2013, nr 1, s. 217.

<sup>60</sup> G. Waszkiewicz, *Ryzyko polityczne wskaźnikiem bezpieczeństwa narodowego państwa*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2015, nr 8, s. 190–191.

<sup>61</sup> Z. Dobrowolski, *Przeciwdziałanie patologiom organizacyjnym. Rola naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. 15, z. 5, cz. II, s. 120.

<sup>62</sup> R. Grochowski, *Rola służb specjalnych w demokratycznym państwie prawa*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 4, s. 196.

<sup>63</sup> Zob. Informator Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2015, s. 3.

<sup>64</sup> Ustawodawca, określając zasadność i sens powołania CBA, uznał, że jest to (...) *służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa* (art. 1 ust. 1). Definicje prawne czynów, które w rozumieniu ustawy są korupcją, zostały natomiast wyszczególnione w art. 1 ust. 3a. CBA zajmuje się zwalczaniem praktyk korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym, które wskazuje ustawodawca, mając na uwadze szeroki zakres realizowanych zadań wymienionych w art. 2 ustawy. Zob. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz.U. z 2006 r. Nr 104 poz. 708, ze zm.).

<sup>65</sup> R. Bochan, *Ekonomiczno-społeczna analiza przyczyn i skutków występowania mechanizmów korupcyj-*

z przyznawaniem korzystnych wielomilionowych kontraktów oraz uprzywilejowanym traktowaniem wybranych podmiotów gospodarczych czy też konfliktem interesów.

Druga kwestia może dotyczyć przesłanek, na które zwraca uwagę Paweł Pochodyła. Chodzi mianowicie o postrzeganie roli CBA w kontekście założeń programowych, jakie legły u podstaw powołania urzędu do zwalczania korupcji: pilnowanie zaprowadzonego wcześniej „porządku” i w razie potrzeby interweniowanie, gdyby „układ” zaczął się odradzać – innymi słowy, (...) *aby w miejsce „starych układów” nie powstawały nowe*<sup>66</sup>. W praktyce zarządzania występują ponadto inne patologie, które mogą stanowić dopełnienie opisywanych praktyk korupcyjnych, m.in.: wystawianie fikcyjnych faktur, oszustwa podatkowe (np. wyłudzenia podatku VAT), a także poświadczanie nieprawdy w dokumentach.

### Bibliografia:

1. Afeltowicz Ł., *Zawłaszczone państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne: krytyczna analiza koncepcji state capture*, „Studia Socjologiczne” 2010, nr 1, s. 69–105.
2. Bil J., *Wpływ zachowań korupcyjnych na bezpieczeństwo Polski*, „Przegląd Strategiczny” 2013, nr 1, s. 217–227.
3. Bochan R., *Ekonomiczno-społeczna analiza przyczyn i skutków występowania mechanizmów korupcyjnych w gospodarce*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego” 2013, nr 9, s. 105–128.
4. Brol M., *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*, Monografie i Opracowania nr 257, Wrocław 2015, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
5. Ciesielski M., *Zjawiska korupcyjne jako podstawowa kategoria zagrożeń bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP – perspektywa Służby Kontrwywiadu Wojskowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13, s. 209–218.
6. Cywiński A., *O zaufaniu – perspektywa prawna i ekonomiczna*, w: *Zaufanie w szkole w społeczeństwie sieciowym*, M. Czerepaniak-Walczak, E. Perzycka (red.), Szczecin 2013, Zapol Dmochowski, Sobczyk Sp.j., s. 21–28.
7. Dobrowolski Z., *Przeciwdziałanie patologiom organizacyjnym. Rola naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. 15, z. 5, cz. II, s. 113–127.
8. Dojwa K., Turczyński P., *Centralne Biuro Antykorupcyjne: od potrzeby społecznej do grupy dyspozycyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3079, Sociologia XLIV, s. 157–175.
9. Dyoniziak R., *Korupcja jako wyzwanie dla demokracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 763, s. 5–11.
10. Falenta P., *Przestępstwo korupcji – uwarunkowania karnoprawne i społeczne*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2016, nr 1, s. 147–163.
11. Filek J., *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym” 2006, tom 9, nr 1, s. 157–171.

*nych w gospodarce*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego” 2013, nr 9, s. 109.

<sup>66</sup> P. Pochodyła, *Pozycja ustrojowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie” 2011, nr 1, s. 221.

12. Fleszer D., *Z problematyki korupcji w administracji publicznej*, w: *Jak możliwy jest dialog?*, A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka (red.), Sosnowiec 2014, Oficyna Wydawnicza Humanistas, s. 285–296.
13. Grochowski R., *Rola służb specjalnych w demokratycznym państwie prawa*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 4, s. 195–207.
14. Hołyst B., *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2011, nr 1, s. 24–41.
15. Informator Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2015.
16. Jaruszewski W.K., *Wpływ kapitału intelektualnego i korupcji na stan bezpieczeństwa*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2015, t. 12, s. 305–330.
17. Jasiński W., *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji – kształtowanie polityki antykorupcyjnej w latach 2014–2019*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 5, s. 95–113.
18. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
19. *Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych*, Warszawa 2016, Centralne Biuro Antykorupcyjne.
20. Koryś P., Trutkowski C., *Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 2, s. 63–83.
21. Laskowski P., *Korupcja władz lokalnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2005, nr 1, s. 70–77.
22. Lizak R., *Rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako komórki compliance państwa*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2015, nr 1, s. 39–46.
23. Matejuk J., *Korupcja – istota, źródła, zakres i zagrożenia*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 5, s. 7–10.
24. Nowakowski K., *Nowe zjawisko korupcji komercyjnej*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 2, s. 111–128.
25. Pochodyła P., *Pozycja ustrojowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie” 2011, nr 1, s. 221–240.
26. *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców. Przedsiębiorca w środowisku zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011, Centralne Biuro Antykorupcyjne.
27. Robak A., Czaja M., *Korupcja – zarys istoty zjawiska*, w: *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim*, A. Turska-Kawa, M. Czaja (red.), Katowice 2015, Fundacja Akademicka IPSO ORDO, s. 9–18.
28. Solarz P., *Ekonomiczne i kulturowo-polityczne przyczyny korupcji w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 4, s. 5–14.
29. *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 września 2016 r. w sprawie odmowy powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa z wnioskiem o powołanie na stanowiska sędziowskie*.
30. Szyc R., *Miejsce organów kontroli w walce z korupcją – identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcjogennych*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 6, s. 37–53.
31. Turska-Kawa A., *Psychologiczne determinanty korupcji politycznej*, w: *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim*, A. Turska-Kawa, M. Czaja (red.), Fundacja Akademicka IPSO ORDO, Katowice 2015, s. 31–46.



32. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz.U. z 2006 r. Nr 104 poz. 708, ze zm.).
33. Walczak W., *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych a budowanie zaufania do państwa*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 66–83.
34. Walczak W., *Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego za podejmowane decyzje zarządcze będące nadużyciem władzy*, „Wiedza Prawnicza” 2013, nr 6, s. 72–92.
35. Walczak W., *Odpowiedzialność menedżerów z tytułu zajmowania się sprawami majątkowymi podmiotów gospodarczych*, „Wiedza Prawnicza” 2014, nr 1, s. 76–96.
36. Waszkiewicz G., *Ryzyko polityczne wskaźnikiem bezpieczeństwa narodowego państwa*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2015, nr 8, s. 189–202.
37. Wiatrowski P., *Prawne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty korupcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 776, s. 97–111.
38. Wiatrowski P., *Korupcja i jej zapobieganie. Wręczenie kontrolne czy kontrolowane (uwagi de lege ferenda)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2005, nr 690, s. 95–112.

### Abstrakt

W artykule przedstawiono kompleksowe rozważania i analizy przybliżające do lepszego poznania i zrozumienia mechanizmów korupcyjnych, jakie powszechnie występują w procesach zarządzania. Na wstępie scharakteryzowano różne ujęcia definicyjne omawianego zjawiska, akcentując jednocześnie, że wzorce zachowań określane mianem *korupcja* nie zawężają się wyłącznie do czynów zabronionych przez prawo. W dalszej części pracy zwrócono uwagę na postrzeganie omawianych problemów z perspektywy podważania zaufania do państwa i jego organów. Podkreślono przy tym, że każda arbitralna i uznaniowa decyzja podejmowana przez organy władzy publicznej może być oceniana z punktu widzenia przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej i równego traktowania. Następnie wnikliwie omówiono cele i znaczenie realizowanych czynności o charakterze analityczno-informacyjnym, które służą rozpoznawaniu praktyk korupcyjnych. Dodatkowo zaprezentowano metodykę postępowania, która umożliwi wszechstronne zdiagnozowanie oraz właściwe zrozumienie istoty, a także złożoności badanych zdarzeń i procesów.

**Słowa kluczowe:** korupcja, działania analityczno-informacyjne, Centralne Biuro Antykorupcyjne, zaufanie publiczne, bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

### Abstract

The article presents comprehensive deliberations and analyses bringing closer view to better cognition and understanding of the corruption mechanisms which constitute general practices appearing in management processes. Firstly, different definitional approaches to the discussed phenomenon are characterized, stressing simultaneously that patterns of behaviours described as *corruption* are not narrowing exclusively to actions forbidden by the law. Hereinafter the attention is paid to perceiving analyzed

problems from the perspective of undermining trust to the state and its organs. It was emphasized that each arbitrary and discretionary decision made by public authorities could be assessed from the point of view respecting adherence to the principles of the social justice and the fair treatment. Next, the aims and significance of carried out analytical-information activities which are devoted to recognizing and identifying corruption practice are thoroughly discussed which are devoted to recognizing and identifying corruption practice. Finally, the article presents methods of proceedings which enable versatile diagnosis and appropriate understanding the essence as well as the complexities of examined phenomena and processes.

**Keywords:** corruption, analytical-information activities, Central Anticorruption Bureau, public trust, economic security of the state.