

Waldemar Walczak

University of Lodz

Faculty of Economics and Sociology

Department of Economic Policy

e-mail: waldemar.walczak@uni.lodz.pl

Ekonomiczne i społeczne aspekty korupcji

Economic and social aspects of corruption

The aim of the article is to present multidimensional analyses and deliberations that bring us closer to better understanding the corrupt practices that commonly occur in everyday economic reality. Particular attention was paid to the economic and social aspects of the corrupt behaviors which are considered, taking into account the main goals of corruption and the accompanying results.

At the beginning of the work, the essence and aims of corruption were characterized, and also the author's own definition of this phenomenon was formulated in a broad sense, according to a pragmatic approach to the analyzed problem. The consequence of the adopted research approach is that corruption has been divided into two categories – crimes and legal corruption. An important element of the analysis is the perception of corruption as a network of influences, connections and dependencies which are a consequence of actions developed in practice and the behaviors of the people in charge of the authorities.

Another topic was devoted to financial benefits, which should be interpreted as an economic dimension and a basic determinant for all forms of corruption. In this part of the study, specific processes and decisions for achieving measurable financial benefits by a selected group of beneficiaries were thoroughly discussed and explained. In order to strengthen the formulated theses, remarks and conclusions, the results from the audit carried out by the Supreme Audit Office were additionally used. The findings included in the report of the Supreme Audit Office also served as an important argument for the assessment of specific behaviors in terms of public officials bearing responsibility for activities that are a conscious act of using power for their own particular interests.

In the further part of the article, the assumptions and objectives of the anti-corruption policy of the government included in the program documents for years 2014–2019, as well as the new version of the anti-corruption strategy for years 2018–2020, were subjected to a critical analysis. Finally, the author presented selected information included in the annual Central Anti-corruption Agency report and a few reflections summing up the process of combating corruption in Poland.

Keywords: corruption, abuse of authority, economics, finance, social aspects, financial benefits, anti-corruption strategy

JEL Classification: K42, Z13

1. Wprowadzenie

Korupcja jest zagadnieniem, które wywołuje wiele sporów i kontrowersji nie tylko w debacie publicznej, ale również wśród badaczy zajmujących się tą problematyką. Często pojawiają się opinie, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w złożoności analizowanego zjawiska, które może być rozpatrywane na gruncie wielu dyscyplin naukowych, m.in.: socjologii, filozofii, politologii, ekonomii, prawa, zarządzania, nauk o bezpieczeństwie. Wydaje się jednak, że dla przyjmowanych perspektyw badawczych kluczowe znaczenie ma kwestia poprawnego zdiagnozowania i rozumienia korupcyjnych praktyk.

Mając na względzie powyższe przesłanki, celem artykułu jest przedstawienie wielowątkowych rozważań na temat interpretowania istoty korupcji w ujęciu celowościowym i funkcjonalnym, które są pochodną logicznego rozumowania, zdobytej wiedzy, a także posiadanych doświadczeń. Podstawą dla formułowanych własnych opinii, wniosków, a także ocen jest wiedza zdobyta na drodze analizy wybranych zjawisk oraz procesów, jakie występują w polskiej rzeczywistości organizacyjnej. Uzupełnienie stanowi przegląd polskiej literatury przedmiotu, raportu Najwyższej Izby Kontroli, a także ocena rządowej strategii antykorupcyjnej na lata 2014–2019 oraz 2018–2020.

W artykule dowodzę prawdziwości następujących tez:

- (1) korupcja winna być postrzegana nie tylko poprzez pryzmat działań o charakterze stricte przestępczym, bowiem z punktu widzenia realizowanych/zakładanych celów bardzo ważne znaczenie mają również jej inne formy, w szczególności tzw. legalna korupcja;
- (2) pożądane i logicznie uzasadnione jest identyfikowanie oraz analizowanie korupcyjnych praktyk poprzez pryzmat tworzonych sieci wpływów, powiązań i zależności;
- (3) tzw. legalną korupcję – powszechnie występującą w codziennej rzeczywistości – należy postrzegać w ujęciu systemowym jako zaplanowany ciąg zdarzeń i procesów obejmujących działania o charakterze zorgani-

zowanym, które podejmowane są z zamiarem bezpośrednim, kierunkowym i umyślnym;

- (4) zmieniona, zaktualizowana rządowa strategia antykorupcyjna odnosi się głównie do przeciwdziałania przestępczości, nie zakłada zaś i nie przewiduje działań na rzecz ograniczania skali innych, równie szkodliwych dla społeczeństwa i polskiej gospodarki odmian korupcji.

Realizacja wytyczonego celu pracy wymagała udzielenia odpowiedzi na postawione badawcze pytania problemowe:

- (1) W jaki sposób należy definiować (rozumieć) i postrzegać korupcję, aby mieć właściwą percepcję określonych zdarzeń i procesów występujących w rzeczywistości?
- (2) W jaki sposób można przedstawić, wyjaśnić i czytelnie zobrazować główne cele, rezultaty i efekty korupcji w ujęciu pragmatycznym?
- (3) Dlaczego tzw. legalna korupcja jest wysoce szkodliwa i niebezpieczna dla funkcjonowania polskiej gospodarki i społeczeństwa?
- (4) Na jakie przesłanki i szczegółowe zapisy warto zwrócić uwagę, dokonując krytycznej analizy założeń oraz celów Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji?

Metoda badawcza polega przede wszystkim na pracy o charakterze analitycznym, będącej następstwem obserwacji i analizy zdarzeń mających miejsce w rzeczywistości. Pomocne w zdobywaniu wiedzy na temat korupcji są nie tylko teorie popularyzowane w literaturze przedmiotu, lecz przede wszystkim informacje docierające do opinii publicznej za sprawą mediów (telewizja, prasa, internet), poparte weryfikacją dokumentów o charakterze jawnoźródłowym (m.in.: dostępne oświadczenia majątkowe, informacje podawane w Biuletynie Informacji Publicznej, rozstrzygnięcia przetargów, dane z krajowych rejestrów CEIDG, KRS itp.). Jednak należy również podkreślić, że z oczywistych względów najcenniejsze źródła wiedzy, umożliwiające poznanie przebiegu i okoliczności praktyk korupcyjnych, są niedostępne dla opinii publicznej, gdyż pochodzą z kontroli operacyjnej oraz są zdobywane w ramach realizowanych niejawnych czynności rozpoznawczych. Warto nadmienić, że szczegółowe czynności i wykorzystywane techniki pracy operacyjnej z uwagi na specyficzny charakter nie są szerzej popularyzowane w opracowaniach naukowych. Co więcej, w dostępnych raportach do publicznej wiadomości podaje się tylko dane statystyczne odnośnie do określonych kategorii przestępstw, nie podaje się natomiast informacji na temat skali występowania innych form tzw. legalnej korupcji, a także wiedzy pozyskanej w wyniku postępowań sprawdzających i kontrolnych. Godzi się przy tym zauważyć, że statystyczne informacje na temat spraw korupcyjnych dotyczą wyłącznie ujawnionych przypadków i prowadzonych postępowań, zatem nie stanowią realnego odwzorowania skali wszystkich praktyk korupcyjnych występujących w Polsce.

2. Korupcja – istota, cele, uwarunkowania

Korupcja jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym, co sprawia, że jest przedstawiana na wiele sposobów. Anna Lewicka-Strzałecka przytacza definicję Banku Światowego, wedle której mianem korupcji oznaczamy „nadużywanie funkcji publicznej dla własnej korzyści”. Taki ujęcie nie obejmuje jednak działań korupcyjnych w sektorze prywatnym oraz tych, które – choć nie naruszają prawa – są jednak wysoce nieetyczne (2018, s. 8). Autorka wyjaśnia, że „politycy mający władzę ustawodawczą mogą zalegalizować pewne formy dominacji interesu partyjnego bądź prywatnego nad interesem publicznym”, dzięki czemu niektóre zachowania korupcyjne stają się prawnie dopuszczalne (s. 10). Z kolei Alina Hussein postrzega korupcję jako patologię władzy, polegającą na „nadużywaniu funkcji publicznych do nielegalnych korzyści prywatnych” (2017, s. 118), podobnie jak Andrzej Cieślak i Łukasz Goczek (2015, s. 36) oraz Joanna Dzionek-Kozłowska (2014, s. 80).

Szersze spojrzenie na omawiane zjawisko prezentuje Anna Kubiak, która stwierdza, że pod pojęciem korupcji należy rozumieć „wykorzystywanie posiadanej władzy publicznej czy pozycji zawodowej do uzyskania korzyści prywatnych (osobistych lub grupowych)” (2013, s. 46). Pojęcie to obejmuje wówczas również nepotyzm, kumoterstwo, klientelizm oraz działanie w sytuacji konfliktu interesów. Marcin Brol z kolei uważa, że „korupcja jest procesem społeczno-ekonomicznym, będącym nierynkową formą wymiany o charakterze niejawnym i nielegalnym” (2015, s. 17). Podobnego zdania są Jolanta i Anna Pacian, które określają korupcję „jako pewnego rodzaju specyficzny typ stosunków międzyludzkich – nielegalną wymianę dóbr materialnych i niematerialnych oraz zjawisko kulturowe i ustrojowe” (2010, s. 255). Niestety jest to niesłuszne i nieuprawnione zawężanie rozpatrywanego problemu do jednej kategorii zachowań korupcyjnych. Wnikliwa obserwacja zdarzeń i procesów mających potwierdzenie w rzeczywistości nakazuje przyjąć zdecydowanie szerszą perspektywę. Aby można było mówić o zgodności poznania z rzeczywistością uzasadnione jest interpretowanie korupcji pod kątem **celowościowym, funkcjonalnym i pragmatycznym**. Jak słusznie zauważa Wojciech Chudy, „gdy zgodności tej nie ma, istnieje fałsz sądu, zdania czy nawet teorii” (1992, s. 88).

Mając na względzie powyższe przesłanki, korupcję należy postrzegać w szerokim ujęciu jako wykorzystywanie władzy i pozycji zawodowej dla realizacji partykularnych celów, prywatnych interesów, które służą osiągnięciu korzyści osobistych i majątkowych przez faworyzowaną grupę beneficjentów traktowanych w uprzywilejowany sposób. Oznacza to, że badane zjawisko obejmuje zakresem pojęciowym zarówno działania określane mianem **przestępstw korupcyjnych**, jak również wszystkie pozostałe formy tzw. **legalnej korupcji**, która nie jest sankcjonowana na gruncie przepisów kodeksu karnego (tj. nepotyzm, protekcja, poplecznictwo, kumoterstwo) (Walczak, 2017, s. 56). Wymaga podkreślenia, że są to działania podejmowane z zamiarem bezpośrednim, kierunkowym i umyślnym. Do najważniejszych czynników sprzyjających występowaniu praktyk korup-

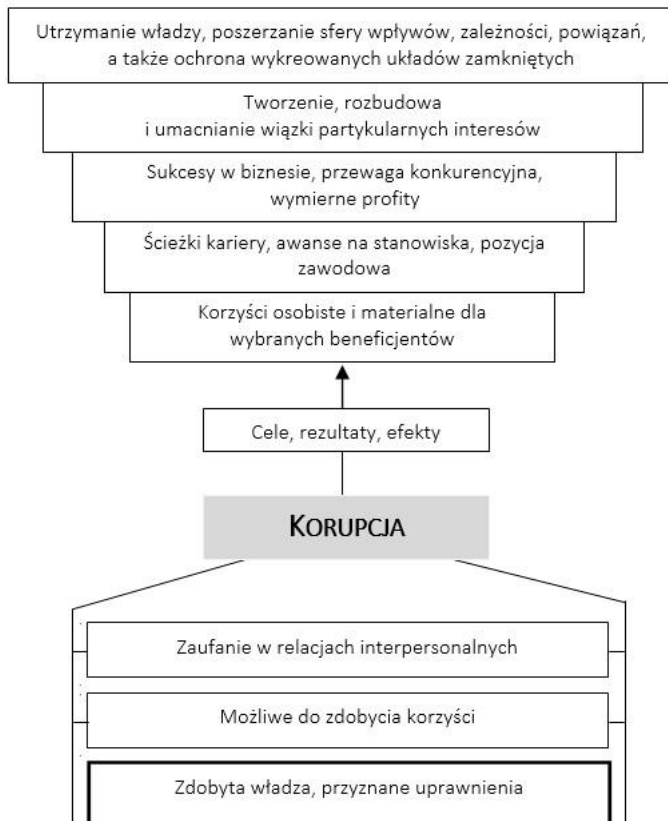
cyjnych zalicza się: obowiązujące przepisy prawne, kumulowanie władzy oraz poczucie bezkarności za podejmowane działania. W praktyce to właśnie te trzy elementy w największym stopniu przyczyniają się do tego, że szczególnie tzw. legalna korupcja w procesach zarządzania jest powszechnie stosowana na ogromną skalę – wciąż się rozwija i umacnia. Do takiej konstatacji upoważniają docierające do opinii publicznej doniesienia o licznych przypadkach wykorzystywania władzy dla partykularnych celów, korzyści i prywatnych interesów.

Nie budzi wątpliwości, że korupcja przenika do różnych sfer życia społeczno-gospodarczego i nie jest wyłącznie domeną zamówień publicznych, choć bezsprzecznie w tym obszarze są największe możliwości osiągnięcia wymiernych korzyści (Potapenko, 2017, s. 10). Korupcja gospodarcza dotyczy relacji pomiędzy firmami prywatnymi, gdzie również popełniane są przestępstwa, występuje wiele patologii, skrajnie nieetycznych zachowań, przejawów nieuczciwej konkurencji. Są one szkodliwe nie tylko z punktu widzenia jednostkowych podmiotów, ale również dla interesów ekonomicznych państwa mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (Bil, 2014, s. 34). Nieprawidłowości i nadużycia mają miejsce również w ramach powiązań między pozostałymi podmiotami, jakie funkcjonują w gospodarce. Ostatnio coraz częściej zwraca się uwagę na „fasadową współpracę oraz budowanie klientelistycznych relacji między sektorem publicznym a poza-rządowym, tworzenie warunków dla zachowań korupcyjnych, formowanie się na poziomie lokalnym tzw. brudnego kapitału społecznego (Bogacz-Wojtanowska & Meisel-Dobrzański, 2017, s. 62).

W literaturze przedmiotu podejmowane są tematy wskazujące na związek między korupcją a wolnością gospodarczą, prezentujące analizę korelacji między indeksami Corruption Perception Index (CPI) i Index of Economic Freedom (IEF) (Godłów-Lęgiędź, 2004, s. 35–48) bądź badające zależności pomiędzy poziomem korupcji a wzrostem gospodarczym w krajach transformacji ustrojowej (Brol, 2009, s. 121–134; Cieślak & Goczek, 2016, s. 91–119) oraz oddziaływaniem na inwestycje (Pastusiak & Pluskota, 2017, s. 671–679). Niestety takie ogólnikowe rozważania i analizy nie są poświęcone identyfikacji oraz dogłębnemu omówieniu mechanizmów, uwarunkowań ekonomicznych i celów praktyk korupcyjnych, jakie powszechnie występują. Innymi słowy, nie koncentrują się na wyjaśnieniu istoty korupcji i nie przybliżają do lepszego zrozumienia charakteru występujących zdarzeń, procesów, a także motywów konkretnych zachowań, decyzji. Dlatego też trzeba uznać, że korupcja jest zagadnieniem problemowym, które musi być rozpatrywane przede wszystkim od strony sprawiedliwości ekonomiczno-społecznej (Kiwak, 2012, s. 157–165) z uwzględnieniem socjologicznego komponentu, gdyż jest zjawiskiem konstruowanym społecznie (Czepil, 2016a, s. 174). Stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i gospodarki narodowej oraz narusza wolność rynkową (Wawrzusiszyn, 2013, s. 136).

Korupcja sprowadza się bowiem do ukształtowania rozległej i często trudnej do zidentyfikowania (dla niezorientowanych) **sieci wpływów, powiązań i zależności**, które **nakładają się na siatkę przepływów środków finansowych** na konta wybranych beneficjentów, należących to tzw. układów zamkniętych (Walczak, 2018, s. 11–41). Funkcjonalne, pragmatyczne i celowościowe podejście do bada-

nego zjawiska nakazuje zauważyć kilka zasadniczych kwestii, które zostały zaprezentowane na Rys. 1.



Rys 1. Główne cele, rezultaty i efekty korupcji w ujęciu pragmatycznym

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na trzy zasadnicze czynniki, jakie stanowią podłoże dla zaistnienia korupcyjnego proceduru. Oczywiście pierwszym elementem jest zdobyta władza, która ściśle wiąże się z zakresem posiadanych przez daną osobę uprawnień decyzyjnych (z tytułu pełnionej funkcji, zajmowanego stanowiska). Najważniejsze z praktycznego punktu widzenia są możliwości rozporządzania majątkiem danej organizacji, zaciągania w jej imieniu zobowiązań finansowych, a także dokonywania czynności z zakresu prawa pracy (inymi słowy, występowania w imieniu pracodawcy). Równie ważne są inne posiadane kompetencje decyzyjne, które dają realną możliwość wpływu na kształtowanie sytuacji prawnej i ekonomicznej osób trzecich, np. kompetencje organów ścigania, organów kontroli skarbowej, organów wymiaru sprawiedliwości.

Drugim elementem są realne i wymierne korzyści, jakie można osiągnąć z racji zajmowanego stanowiska, pełnionej funkcji. Warto nadmienić, że chodzi o obustronne korzyści, które jednocześnie są osobiste i materialne, tzn. profity i apanaże dla piastuna danej synekury, a także o środki finansowe, rozwój zawodowy, ścieżki kariery, awanse, jakie mogą uzyskać osoby trzecie dzięki przychylności i stronnictwu decydenta.

Trzecim elementem jest wzajemne zaufanie w relacjach interpersonalnych, które tak naprawdę stanowi kluczowy czynnik będący dominantą i spoiwem dla podejmowanych działań korupcyjnych.

3. Korzyści finansowe jako ekonomiczny wymiar i cel korupcji

Marek Brol zaznacza, że „w teorii ekonomii korupcja postrzegana jest przede wszystkim jako źródło uzyskiwania nienależnych korzyści”. Autor dodaje, że ekonomiści, w przeciwieństwie do socjologów, najczęściej rozpatrują korupcję nie z uwagi na zagrożenia, jakie niesie, lecz analizują jej wpływ na efektywność gospodarki (2015, s. 16). Problem polega na tym, że takie podejście w rezultacie prowadzi do mylnego, a zarazem silnie zniekształconego wyobrażenia na temat istoty oraz celów korupcyjnych zachowań. Po pierwsze, głównym celem korupcji jest zagwarantowanie korzyści osobistych i majątkowych dla grona faworyzowanych wybrańców. Tak było od zawsze, tak jest obecnie i tak będzie w przyszłości. Modyfikacjom i przeobrażeniom ulegają natomiast nowe odmiany zachowań korupcyjnych, które wykorzystują rozwiązania zmierzające do skutecznego osiągnięcia ww. celu z zastosowaniem **działań mających podstawę prawne**. Wówczas nie można formułować zarzutu zdobywania **nielegalnych świadczeń**, na co słusznie zwrócił uwagę Grzegorz Szulczewski (2018, s. 158). Po drugie, korupcja sprowadza się to tego, aby wyeliminować lub skutecznie zablokować potencjalną konkurencję i dzięki temu mieć pewność, że wymierne profity trafią na konto ustalonej osoby, firmy, organizacji. Po trzecie, zawężanie korupcji do czynów naruszających przepisy Kodeksu karnego jest nieuprawnione oraz bezpodstawne, ponieważ traci się z pola widzenia całokształt innych, o wiele ważniejszych zdarzeń, procesów, decyzji, które przesądzają o możliwości odniesienia spektakularnych sukcesów finansowych i uzyskiwania korzyści osobistych.

Na tle poczynionych spostrzeżeń i uwag warto w czytelnej formule przybliżyć oraz wyjaśnić konkretne procesy i decyzje służące osiągnięciu korzyści finansowych:

- (1) wykorzystywanie posiadanej/zdobytej władzy do zawłaszczania intrygantnych stanowisk i prestiżowych funkcji, dbanie o rozwój zawodowy, awanse wyłącznie „dla swoich zaufanych”, którzy są bezwarunkowo ulegli i podatni na wpływy, a jednocześnie są żywotnie zainteresowani rozbudową i umacnianiem wykreowanych interesów,
- (2) w następstwie procesów opanowania danej instytucji (tj. przejęcia władzy i kontroli nad daną organizacją) celowe, świadome i stronnictwo działania w ramach polityki kadrowej, zmierzające do zatrudniania na kie-

rowniczych stanowiskach jedynie osób z poparciem wpływowego patrona, partyjnego nadania, po znajomości, z uwagi na posiadane koneksje, powiązania,

- (3) podejmowanie uznaniowych, arbitralnych czynności prawnych rodzących określone skutki finansowe, m.in.: przyznawanie dotacji, ustawianie przetargów, wpływanie na przebieg konkursów, zapewnianie dofinansowania ze środków UE dla wybranych projektów, udzielanie wsparcia finansowego na dogodnych warunkach, sprzedaż majątku (najczęściej nieruchomości) po zaniżonej wartości, dawanie intratnych zleceń oraz zawieranie umów o współpracy z pomiotami zewnętrznymi itd.

Egzemplifikację **realnego występowania na gigantyczną skalę** wyżej opisanych zdarzeń i procesów odnajdujemy w **codziennej praktyce**. Co ważne, za sprawą mediów dowiadujemy się o kolejnych przejawach totalnego zawłaszczania instytucji państwowych zgodnie z opisaną metodyką postępowania¹. Analizując nominację danej osoby na eksponowane stanowisko w administracji publicznej, nie powinno się koncentrować uwagi tylko na gratyfikacji finansowej, jaka przewidziana jest dla piastuna danej funkcji, bowiem o wiele ważniejsze i cenniejsze są przyznane uprawnienia i możliwości podejmowania decyzji w zakresie zatrudniania pracowników, a przede wszystkim rozporządzania majątkiem i finansami danej organizacji. Syntetycznie rzecz ujmując, wszechobecna, najskuteczniejsza, a zarazem najbardziej efektywna ekonomicznie tzw. legalna korupcja sprowadza się do celowego i świadomego wykorzystywania posiadanej władzy do realizacji partykularnych interesów i prywatnych korzyści (zatrudnianie wybranych beneficjentów). W prywatnym biznesie tożsame praktyki są na porządku dziennym, jednakże fakty te nie są przedmiotem publicznej debaty i nie leżą w kręgu zainteresowania mediów.

W instytucjach pozostających pod kontrolą państwa mamy do czynienia z nepotyzmem, poplecznictwem i kumoterstwem na masową skalę. Grażyna Kopińska analizując procesy wymiany kadr w okresie od połowy listopada 2015 do listopada 2017 roku, stwierdza, że sposób w jaki przejmowano instytucje publiczne i spółki zależne od Skarbu Państwa różni się od działań poprzedników przede wszystkim z uwagi na szybkość, szerokość i zasięg dokonywanych zmian personalnych na kluczowych stanowiskach kierowniczych. Autorka dodaje przy tym, że część zmian obejmowała swoim zakresem całe sektory życia publicznego, a nominacje odbywały się w trybie odwołań i powołań. Takie procesy dotyczą m.in. obsadzania wyższych stanowisk w administracji rządowej, prezesów sądów, kierownictwa prokuratury (Kopińska, 2018, s. 8–9). Janusz Paczocha na podstawie przeprowadzonych badań prezentuje podobną opinię odnośnie do szybkiego tem-

¹ Przykładowe, wybrane doniesienia medialne z ostatniego okresu przedstawione są na stronach: <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-06-08/zarabaja-miliony-dzialacze-pis-w-spolkach-skarbu-panstwa/>; <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/zarobki-radnych-spolki-skarbu-panstwa,229>; <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/oko-press-byla-dyrektorka-w-nbp-zarobila-ponad-273-tysiacye-zl-w-pol-roku,899222.html>; <https://www.money.pl/gospodarka/nfosi-gw-wydal-bliisko-500-tys-zl-na-reklamy-najwiecej-zaplacil-spolce-nalezacej-do-srebrnej-6359574006417025a.html>; <https://oko.press/to-byly-prezes-srebrnej-dal-sakiewiczowi-7-mln-zl-na-portal-o-pusczy-i-tak-to-sie-zalawia/> (data dostępu: 24.03.2019).

pa zawłaszczania państwa w podanym przedziale czasowym, co skłoniło do sformułowania konstatacji o bezprecedensowej skali dokonywanych zmian personalnych. Jednocześnie zwraca uwagę na fakt, że w pierwszej kolejności zostały przygotowane przez sejm odpowiednie rozwiązania prawne tzw. ustawy „kadrowe”, które to umożliwiły sprawne przeprowadzenie zaplanowanych działań. Rozpatrując te procesy w ujęciu celowościowym autor zaznacza, że przyjęte ustawy dały legitymację dla podejmowanych decyzji służących zapewnieniu kluczowych i strategicznych stanowisk dla wybranych osób „z klucza personalnego/politycznego”, a także mają ścisły związek z „budowaniem sieci zależności pomiędzy rządem, instytucjami i innymi grupami interesu” (Paczocho, 2018, s. 6).

Trzeba zgodzić się z trafnymi uwagami i spostrzeżeniami cytowanych autorów, które odnoszą się do sprawności i skuteczności poczynań obecnej większości parlamentarnej w zakresie obsadzania instytucji będących pod kontrolą władzy rządowej swoimi zaufanymi towarzyszami. Nie można jednak w tym miejscu uznać, że takie naganne praktyki zawłaszczania państwa będące rażącym i ostentacyjnym przejawem korupcji, są wyłącznie charakterystyczne dla sposobu wyłaniania kierownictwa instytucji pozostających pod kontrolą rządu, bowiem tożsame zjawiska w podobnej skali występują w jednostkach samorządu terytorialnego, podległych spółkach komunalnych i nadzorowanych organizacjach. Niestety ukazujące się w ostatnich latach publikacje, których powstanie jest finansowane przez takie organizacje pozarządowe jak Fundacja Batorego bądź Forum Obywatelskiego Rozwoju, koncentrują się w głównej mierze na analizie patologii korupcyjnych bezpośrednio powiązanych z działalnością władzy rządowej, a nie w samorządzie terytorialnym (np. w Warszawie, Łodzi, Poznaniu, Wrocławiu), o czym warto wspomnieć.

Ujawnianie przez media kolejne przypadki nadużywania władzy są porażające, gdyż dobitnie świadczą o tym, że **praca i wysokopłatne stanowiska** są przyznawane **wyłącznie** partyjnym działaczom, radnym, ich rodzinom, znajomym, a także innym tzw. zaufanym „fachowcom” powiązanym z wpływowymi politykami, będącymi u steru władzy. Nikt inny spośród uczciwych, mądrych i wykształconych Polaków, **bez znajomości i układów**, nie ma równych praw, a także szans w starciu z tą potężną kamarylą, bo wszystkie najważniejsze funkcje w państwie obsadzone są w formule prawnej powołania na stanowisko, a rozstrzygające znaczenie mają czynniki polityczne². Mówiąc wprost – intratne stanowiska

² W ostatnich trzech latach m.in. za sprawą specjalnie powołanego w tym celu portalu internetowego OKO.press do opinii publicznej trafiają informacje na temat krytycznej analizy poczynań obecnej ekipy rządowej. Redakcja OKO.press tak określa swoją domenę działania: „Ujawniamy nieprawidłowości i afery w urzędach, spółkach państwowych czy Kościele. Prześwietlamy działania polityków i urzędników, nagłaśniamy korupcję, nepotyzm, kolesiostwo”. Przykłady takich doniesień medialnych z ostatniego okresu można odnaleźć na stronie: <https://oko.press/tag-rzeczowy/afery/>. Informacje na temat ponadprzeciętnych korzyści jakie osiągają wybrańcy, którzy mają koneksje i powiązania, bardzo chętnie przybliżane są opinii publicznej przez inne media. Wybrane przykłady przedstawione są na stronach: <https://wiadomosci.wp.pl/janina-goss-za-rzadow-pis-zarobila-500-tys-zl-kiedys-dala-pozyczke-kaczynskiemu-6362102501013633a>; <https://natemat.pl/231337,michal-krupinski-jako-prezes-pekao-sa-w-pol-roku-zarobil-milion-zlotych>; <https://polskiefakty.pl/znajomi-beaty-szydlo-i-jej-meza-w-15-r-oku-zarobili-w-radzie-nadzorczej-pekao-sa-po-260-tys-zl/>; <https://natemat.pl/262425,tasmy-kaczynski>

przyznaje się za zasługi dla danej partii. W ten sam sposób dobierane są osoby do zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa (a także komunalnych), na eksponowane funkcje w pozostałych instytucjach, jakie znajdują się pod kontrolą państwa, do kierownictwa służb specjalnych, władz Naczelnej Izby Kontroli (NIK), Narodowego Banku Polskiego, Trybunału Konstytucyjnego, zarządu fundacji założonych przez państwowe spółki, na kierownicze stanowiska w służbie cywilnej itd. A zatem mamy do czynienia z sytuacją, kiedy wąska grupa towarzyszy uzurpuje sobie prawo do traktowania polskiego państwa i instytucji publicznych jak prywatnego folwarku, służącego realizacji prywatnych korzyści osobistych i majątkowych. Dzieje się tak oczywiście w myśl idei dbania o **dobro wspólne**, jakim jest Rzeczypospolita Polska urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej.

Barbara A. Sypniewska i Andrzej Jagodziński słusznie twierdzą, że protekcja jest „formą korupcji polegającej na wykorzystywaniu stanowiska do załatwienia czyjejś sprawy, tj. uprzywilejowania protegowanego”. Jest powszechnym zjawiskiem ze względu na partykularne interesy, powiązania, koligacje, kumoterstwo, układy i możliwości osiągnięcia wyższej pozycji zawodowej, a tym samym zdobycia wymiernych korzyści materialnych (2017, s. 78–79). W tym kontekście za prawidłowe należy uznać rozumowanie, zgodnie z którym przyzwolenie na korupcję staje się skutecznym sposobem realizacji zamierzeń (Czaińska, 2018, s. 32). Remigiusz Rosicki kumoterstwo definiuje jako „wzajemne popieranie się ludzi związanych zażyłością lub przynależnością do określonej grupy. Poparcie zwykle czynione jest w związku z chęcią osiągnięcia korzyści materialnej lub pozycji społecznej” (2012, s. 131). Oczywiście głównym celem tych procesów jest chęć osiągnięcia własnych korzyści, a także realizacja nieuczciwych interesów. Niestety nepotyzm i kumoterstwo odgrywają kluczową rolę w procesach „obsadzania stanowisk, użytkowania wpływów i pozycji w państwie i instytucjach publicznych” (Laskowski, 2005, s. 71). Zdaniem Marka Gniazdowskiego, korupcja i nepotyzm stanowią zagrożenie dla „zdrowia reprodukcyjnego” elit (2006, s. 128). Bez wątpienia jest to celna refleksja. Ocena tych procesów w literaturze przedmiotu jest negatywna z punktu widzenia racjonalnego zarządzania (Pawlikowska-Olszta, 2015, s. 26–30). Małgorzata Wypych-Dobkowska podkreśla, że są one „pogwałceniem oczekiwań pracowników co do sprawiedliwego nagradzania i oceniania, powodują obniżenie morale, spadek motywacji i zaangażowania” (2010, s. 10).

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań, istotne walory poznawcze na temat mechanizmów przeprowadzania tzw. otwartych i konkurencyjnych postępowań rekrutacyjnych zawarte są w ustaleniach, jakie do publicznej wiadomości podaje NIK. Syntetyczne ujęcie najważniejszych konkluzji i wniosków z przeprowadzonych czynności kontrolnych zawiera się w następujących zdaniach („NIK o naborze na stanowiska urzędnicze”, 2010):

- (1) trzy czwarte skontrolowanych samorządów źle przeprowadza nabory na stanowiska urzędnicze, ustalenia NIK wskazują, że „większość **robi to**

- celowo** – świadomie majstruje przy procedurach konkursowych i manipuluje wynikami – tak, by stanowiska dostawali »**sami swoi**«”,
- (2) aby pozostać w zgodzie z prawem, a osiągnąć swój cel, czyli zatrudnić „swojego”, część urzędów stwarzała pozory przeprowadzania konkursów. Rozpoczynając procedurę, formułowano kryteria nieadekwatne do zadań realizowanych na danym stanowisku, zatem wyraźnie przygotowane były one „pod konkretnych kandydatów”.

W raporcie zawarto m.in. ustalenia wyraźnie wskazujące na („Informacja o wynikach kontroli naboru...”, 2010, s. 3–4):

- (1) nierówne traktowanie kandydatów – „sposób przeprowadzania naborów **nie stwarzał równych szans** wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów”,
- (2) naruszanie przepisów obowiązującego prawa – „ignorowanie ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru”,
- (3) nadużywanie władzy publicznej dla prywatnych korzyści – działania polegające na „stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru, a w rzeczywistości sterowaniu przebiegiem konkursów, by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów”.

Podjmując próbę skomentowania i merytorycznej oceny zacytowanych stwierdzeń, w pierwszej kolejności daje się zauważyć klarowne i jednoznaczne potwierdzenie słuszności prezentowanych tez na temat istoty i celów praktyk korupcyjnych. Jest jednak coś o wiele ważniejszego z punktu widzenia prowadzonych rozważań, a mianowicie to, jakie konsekwencje zostały wyciągnięte w stosunku do osób nadużywających władzy publicznej, bezpośrednio zaangażowanych w proceder „ustawiania” konkursów. Odpowiedź na tak postawione pytanie brzmi: nikogo nie pociągnięto do odpowiedzialności, gdyż w ocenie NIK były to **tylko** „nieprawidłowości”. W związku z powyższym pokłosiem prowadzonej kontroli było zalecenie wyciągnięcia „wniosków mających na celu usunięcie nieprawidłowości w naborach na stanowiska urzędnicze” („Informacja o wynikach kontroli naboru...”, 2010, s. 6). A zatem tego typu wzorce zachowań i działania funkcjonariuszy publicznych³, zdaniem naczelnego organu kontroli państwowej, nie noszą znamion czynów karalnych na szkodę interesu publicznego i prywatnego.

Praktyka dowodzi, że pozycję ekonomiczną i prawną jednostki zatrudnionej w organizacji w większości przypadków kształtują arbitralne, stroniczne i wysoce uznaniowe decyzje osób trzecich, które posiadają w tym zakresie stosowne uprawnienia i kompetencje. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi. Jak wcześniej wspomniano, jest to obszar, w którym korupcyjne „ustawki” zapewniają największe profity ekonomiczne. Dzieje się tak dlatego, że kiedy podejmowane są decyzje w sprawie roz-

³ Wysoce pouczający i znamieny jest następujący fragment raportu NIK: „Nieprzestrzeżenie ustawowych i wewnętrznych procedur naboru na stanowiska urzędnicze uzasadniane było przez pracodawców samorządowych względami ekonomicznymi, niezajomością regulacji prawnych bądź nieracjonalnością narzuconych procedur” („Informacja o wynikach kontroli naboru...”, 2010, s. 4).

porządzania powierzonym mieniem, a nie własnymi ciężko zarobionymi pieniędzmi, innego znaczenia nabierają takie przesłanki, jak: celowość ponoszonych wydatków, oszczędność, gospodarność, racjonalność, opłacalność ponoszonych kosztów w związku z realizacją danego przedsięwzięcia biznesowego itd. Co więcej, zawsze można wykreować i uzasadnić potrzebę przeznaczenia środków na określone zadanie/przedsięwzięcie pozornie związane z realizacją statutowych celów danej organizacji i w ten sposób zapewnić wskazanemu zleceniobiorcy wymierne korzyści. Ważne, że wszystkie działania mają podstawę prawną i nie można powiedzieć, iż beneficjent danego zlecenia/kontraktu uzyskuje nienależne świadczenia, gdyż wynikają one wprost z zapisów umowy.

Dla tego typu korupcyjnych działań najbardziej wygodne są umowy na świadczenie usług o charakterze niematerialnym, których wartość może być różnie wyceniana, gdyż aktywów intelektualnych nie da się precyzyjnie oszacować. Do **szczególnie newralgicznych** obszarów funkcjonalnych zalicza się m.in.: umowy na obsługę prawną, doradztwo prawne, sporządzanie ekspertyz, opinii prawnych, umowy na działania marketingowe, sponsoring, promocję i działania Public Relations (PR), doradztwo biznesowe, szkolenia, serwisowanie sprzętu komputerowego, rozbudowę systemów teleinformatycznych, ubezpieczenia majątkowe itp. Stroną zlecającą wykonanie takich usług są oczywiście instytucje państwowe, tj. jednostki sektora finansów publicznych, a także pozostałe podmioty działające w gospodarce, w tym m.in. przedsiębiorstwa z udziałem kapitałowym państwowych osób prawnych (spółki z udziałem Skarbu Państwa (SP), spółki komunalne), a także fundacje utworzone przez spółki z udziałem SP (np. Polska Fundacja Narodowa).

Szczegóły są najpierw nieformalnie ustalane w wąskim gronie zaufanych osób, które doskonale wiedzą, w czym biorą udział i się na to godzą. Na takich spotkaniach ustala się, kto będzie miał szanse uzyskania wymiernych korzyści finansowych i jakie zlecenie otrzyma, a także na jakich warunkach. Niestety tylko nieliczna grupa z góry wskazanych szczęśliwców może liczyć na taką przychylność i biznesowe wsparcie. Decydent najczęściej wykonuje zalecenia osób, którym zawdzięcza dane stanowisko, chociaż pewną część zawieranych umów podpisuje z intencją dbania tylko o własne cele i korzyści. Zdarzają się też sytuacje, kiedy piastun danej funkcji zaczyna się zbytnio usamodzielniać, a w konsekwencji ulegają zmianie proporcje pomiędzy interesami prowadzonymi na własną rękę a realizacją przedsięwzięć biznesowych w ramach przekazywanych wytycznych oraz podpowiedzi. Zazwyczaj dochodzi wtedy do zmiany personalnej na stanowisku decyzyjnym, a czasami bywa, że sprawą zaczynają się interesować również służby specjalne, jak miało to miejsce w przypadku kontroli umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi przez wybrane spółki z udziałem Skarbu Państwa. Patrząc na dane zagadnienie od strony prawnej, trzeba wyjaśnić, że niegospodarność będąca przejawem działania na szkodę spółki może być przedmiotem kryminalizacji zachowań korupcyjnych w sferze prywatnej, tzw. przestępstwa korupcji gospodarczej (art. 296a k.k.) (Nowak, 2012, s. 219–237).

Interesujące refleksje i uwagi na temat uzyskiwania korzyści majątkowych prezentuje Agnieszka Barczak-Oplustil. Zdaniem autorki, „z korzyścią majątkową

– przynajmniej na gruncie art. 228 i 229 k.k. – będziemy mieli do czynienia nie tylko w przypadku, gdy przysporzenie majątkowe nie ma podstawy prawnej, ale i w sytuacji, w której taka podstawa istnieje, ale ze względu na motywację sprawcy, świadczenie to z punktu widzenia prawa karnego należy uznać za nienależne czy niegodziwe” (2009, s. 77). Innymi słowy, kluczową rolę przypisuje się motywacji osoby przyznającej dane świadczenie pieniężne. „Jeśli intencja, z jaką sprawca wręcza konkretne świadczenie, czyni z niego korzyść majątkową, to pozostaje ono tą korzyścią bez względu na to, z jaką intencją dana osoba je przyjmuje” (s. 78). Agnieszka Liszewska, powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego, stwierdza, że „dla uznania, że przyjęcie korzyści majątkowej pozostaje w związku z pełnioną funkcją publiczną, wystarczające jest, że pełniący może wpływać na końcowy efekt załatwienia sprawy, a czynność służbowa stanowiąca okazję do przyjęcia korzyści choćby w części należy do kompetencji sprawcy” (2015, s. 150–151). Ryszard Eugeniusz Dominiuk dodaje, że z korzyścią majątkową mamy do czynienia w przypadku każdej sytuacji przysporzenia majątku sobie lub innej osobie. „Uzyskanie tej korzyści może nastąpić w sposób przybierający najróżniejszą postać, jak chociażby przyjęcia niegodziwej zapłaty bądź uzyskania prawa majątkowego” (2017, s. 162).

4. Założenia i cele polityki antykorupcyjnej rządu – analiza krytyczna

Nadrzędnym dokumentem określającym cele i priorytety działań w walce z korupcją jest Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji (w skrócie RPPK). Poprzednia wersja programu obejmowała lata 2014–2019, a w 2018 roku powstała nowa, zaktualizowana strategia antykorupcyjna na lata 2018–2020. W debacie publicznej, a także w literaturze przedmiotu **niesłusznie pomija się** wprowadzone zmiany, które mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia prezentowanych rozważań i analiz.

Po pierwsze, w strategii antykorupcyjnej na lata 2014–2019 odnajdujemy jednoznaczne potwierdzenie poprawności przyjętego w artykule założenia odnośnie do definiowania i rozumienia pojęcia korupcji w szerokim ujęciu, zgodnie z którym badane zjawisko obejmuje zarówno działania o charakterze przestępczym, jak i wszystkie pozostałe odmiany tzw. legalnej korupcji. Świadczy o tym poniższy fragment dokumentu rządowego:

Legalna definicja korupcji zawarta jest w art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 621, z późn. zm.) i do takiej w głównej mierze odwołuje się *Program*. Nie należy jednak zapominać o niekarałnych formach korupcji, jak konflikt interesów, nepotyzm i kumoterstwo, które stanowią również problem życia publicznego, i dlatego niniejszy dokument odnosi się również do tych rodzajów szeroko pojmowanego zjawiska korupcji. (RPPK na lata 2014–2019, s. 7)

Na szczególną uwagę zasługują sformułowania wskazujące na to, że przyjęta strategia „odnosi się również” do pozostałych rodzajów korupcji, co oznacza, że podejmowane działania na rzecz zwalczania praktyk korupcyjnych winny mieć zastosowanie do wszystkich form omawianego zjawiska. Te refleksje znajdują dodatkowo odzwierciedlenie w celu, jaki nakreśliła do realizacji ekipa rządowa:

Podstawowym celem *Programu* jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej, oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Realizacja niniejszego *Programu* powinna przyczynić się do ugruntowania w społeczeństwie przekonania, że korupcja jest patologią, a nie standardem demokratycznego państwa, oraz że celem wspólnym wszystkich organów władzy publicznej jest stałe jej ograniczanie. (RPPK na lata 2014–2019, s. 5)

Wnikliwa analiza przytoczonych treści nakazuje bezwarunkowo uznać, że priorytet, jakim jest „zmniejszanie poziomu korupcji w Polsce”, odnosi się do wszystkich form korupcji, jakie powszechnie występują w naszym kraju.

W znowelizowanej wersji RPPK na lata 2018–2020, która uchyliła obowiązujący poprzednio dokument⁴, na próżno szukać informacji o tym, że przyjęta strategia przeciwdziałania korupcji ma zastosowanie do wszystkich odmian tego patologicznego zjawiska. Cytowany wcześniej zapis, który znajdował się w RPPK 2014–2019, **został usunięty** i nie występuje w nowym programie przyjętym przez rząd. Z informacji trafiających do opinii publicznej możemy się dowiedzieć, że „w RPPK na lata 2018–2020 jako cel główny Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) wskazało realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju i podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym”⁵.

W najnowszej strategii antykorupcyjnej znalazły się z kolei następujące sprostowania i uwagi, które zasługują na merytoryczny komentarz:

Przestępczość korupcyjna może pojawiać się w każdej dziedzinie życia społecznego, szczególnie tam, gdzie od decyzji pojedynczych osób zależy pozytywne lub negatywne załatwienie sprawy. Utrwalone w społeczeństwie zwyczaje korupcyjne są czynnikiem niszczącym struktury państwowe. W sytuacjach skrajnych dochodzi do powstania rozbudowanego systemu przestępczych zachowań i zależności. Korupcja często umożliwia działanie zorganizowanych grup przestępczych, dla których jest elementem niezbędnym do popełniania innych poważnych przestępstw, w tym ekonomicznych, powodujących poważne straty dla budżetu państwa. (RPPK na lata 2018–2020, s. 12)

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę, że stwierdzenie zawarte w omawianym fragmencie dotyczy przestępczości korupcyjnej, a nie ogółu występujących zjawisk korupcyjnych. Brak odniesienia do innych rodzajów korupcji może mylnie wskazy-

⁴ Traci moc uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. poz. 299).

⁵ Nowy Rządowy Program RPPK na lata 2018–2020, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/12900,Nowy-Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-RPPK-na-lata-20182020.html>

wać, że tylko przestępczość korupcyjna ma szanse zaistnieć w każdej dziedzinie życia społecznego. Rozliczne przykłady z praktyki zarządzania organizacjami (w tym również przypadki ujawniane opinii publicznej przez media) niezbitnie dowodzą, że należy mówić o wszystkich rodzajach korupcyjnych zachowań.

Po drugie, to nie społeczeństwo utrwała korupcyjne zwyczaje, lecz bezpośrednią odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą partie polityczne, **elity rządzące**, a także pozostałe osoby wykorzystujące zdobytą/posiadaną władzę dla prywatnych korzyści. Przypisywanie społeczeństwu winy za utrwalanie korupcyjnych zachowań jest niedorzeczne i całkowicie nieuprawnione. **Spółeczeństwo** tak naprawdę **jest bezsilne** wobec patologii występujących wśród ludzi znajdujących się u sterów władzy (zarówno wykonawczej rządowej, samorządowej, jak i sędowniczej). Ludzie mogą jedynie raz na 4 lata dać wyraz dezaprobaty i wyrazić swój sprzeciw wobec tego, co się dzieje w Polsce, biorąc udział w wyborach.

Po trzecie, to właśnie tzw. legalna korupcja (a nie czyny wskazane w kodeksie karnym) umożliwia **zorganizowanym grupom osób będących u władzy** niezwykle skuteczne działanie na rzecz realizacji prywatnych interesów i partykularnych celów. Nie daje się zanegować faktu, że takie nadużywanie władzy zapewnia i gwarantuje faworyzowanym beneficjentom możliwości uzyskiwania ponadprzeciętnych korzyści finansowych.

Zdaniem rządu, „korupcja to pojęcie trudne do zdefiniowana, ponieważ jest zjawiskiem wieloaspektowym i złożonym” (RPPK na lata 2018–2020, s. 4). W dalszej części strategii antykorupcyjnej okazuje się, że Rada Ministrów potrafi jednak bardziej szczegółowo przybliżyć istotę korupcji i jej zakres, a także negatywne konsekwencje, jakie wywołuje:

Potocznie korupcja jest identyfikowana przede wszystkim z wręczaniem i przyjmowaniem łapówek. Nieco rzadziej kojarzy się z innymi zachowaniami, takimi jak protekcja, nepotyzm czy kumoterstwo. Korupcja zakłóca przepływ dóbr i usług wewnątrz systemu gospodarczego i na styku gospodarki z sektorem prywatnym. Jest szkodliwa nie tylko z ekonomicznego, ale i społecznego punktu widzenia. (RPPK na lata 2018–2020, s. 7–8)

Odmienne wnioski i opinie na temat powszechności określonego typu zjawisk korupcyjnych można wysnuć po przeczytaniu następujących twierdzeń:

Istnieje wiele form korupcji, wśród których na przestrzeni ostatnich lat najczęściej są wymieniane: sprzedajność urzędnicza (art. 228 k.k.), przekupstwo (art. 229 k.k., art. 228 k.k.), płatna protekcja (art. 230 § 1 k.k.), handel wpływami, czynna płatna protekcja (art. 230a § 1 k.k.), a także nepotyzm i kumoterstwo. (RPPK na lata 2018–2020, s. 11–12)

Na stronach poprzedzających cytowane fragmenty zostały przywołane statystyki dotyczące „ujawnionych przestępstw korupcyjnych” przez poszczególne służby w latach 2007–2015. Oczywiście w tych zestawieniach nie ma informacji na temat liczby niekaralnych praktyk korupcyjnych, które w podsumowaniu zostały zaliczone do tej samej kategorii „najczęściej wymienianych” form korupcji.

Analiza powyższych treści rządowego dokumentu może prowadzić do wniosku, że nepotyzm i kumoterstwo stanowią jedne z najczęściej występujących w Polsce form korupcji, natomiast w strategii antykorupcyjnej brak jest danych statystycznych na ten temat. Co ciekawe, w ocenie rządu są to czyny rzadko kojarzone z korupcyjnymi zachowaniami, a jednocześnie, zdaniem Rady Ministrów, zaliczane są do najczęściej wymienianych „form korupcji”. Dla prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na dokonaną przez rząd wykładnię interpretacyjną tych pojęć. Nepotyzm jest opisywany jako

nadużywanie zajmowanego stanowiska poprzez faworyzowanie, protegowanie członków własnej rodziny przy osiągnięciu korzyści materialnych, pozycji społecznych czy określonych przywilejów. (RPPK na lata 2018–2020, s. 12)

Z kolei kumoterstwo to

wzajemne popieranie się ludzi związanych ze sobą pokrewieństwem, zażyłością lub przynależnością do określonej grupy, zwykle dla osiągnięcia wyższej pozycji społecznej lub zawodowej, a także w celu uzyskania korzyści materialnych, nieopierające się na ocenie przydatności i wartości tych osób, lecz wyłącznie na fakcie znajomości lub powiązań towarzyskich. (RPPK na lata 2018–2020, s. 12)

Bardzo ważne znaczenie ma końcowa część zacytowanej definicji, gdyż *de facto* podpowiada i wskazuje, jak trzeba wyjaśnić i uzasadnić opinii publicznej każdą nominację, aby nie była odbierana jako ostentacyjny przejaw rażącego poplecznictwa i ewidentnego kumoterstwa. Zgodnie z postulatem rządu wystarczy uwypuklić „przydatność i wartość” danego beneficjenta i wówczas nie można już mówić, że takie działania noszą znamiona kumoterstwa.

Widać tu, jakie sprytnie rozwiązanie proponuje rząd, aby społeczeństwo, oceniając konkretne fakty i zdarzenia nominacje na stanowiska, awanse dla partyjnych działaczy, ich krewnych i znajomych, decyzje rodzące skutki finansowe, tj. zlecenia i kontrakty „dla swoich” nie mogło stawiać zarzutu nadużywania władzy. W myśl zaproponowanej interpretacji rządu zawłaszczania przez jedynie słusznych beneficjentów instytucji państwowych i kontrolowanych agencji, spółek oraz innych poległych instytucji nie powinno się określać mianem korupcji, gdyż te decyzje personalne opierają się na ocenie „przydatności i wartości” konkretnych osób osadzonych na danym stanowisku bądź jako słusznego zleceniobiorcy, dającego gwarancję i rękojmię należytego wykonania powierzonych zadań publicznych.

Zgodzić się natomiast trzeba z przemyślaną i logiczną oceną skutków korupcji (a zatem wszystkich jej odmian, a nie tylko czynów przestępczych), która, według rządu, „to jednak przede wszystkim negatywne zjawisko społeczne, które jest niemoralne, szkodliwe ekonomicznie, uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, łamie zasady wolnego rynku, a tym samym zakłóca gospodarkę w skali regionalnej i globalnej, a także opóźnia rozwój gospodarczy i jego równowagę” (RPPK na lata 2018–2020, s. 12). Skoro jest taka świadomość

negatywnych konsekwencji opisywanego zjawiska, to można się zastanawiać, dlaczego rząd w przyjętej strategii nie widzi potrzeby podejmowania walki z legalnymi odmianami korupcji i przeciwdziałania ich rozprzestrzenianiu.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane rozważania i analizy przybliżają do lepszego zrozumienia istoty praktyk korupcyjnych, jakie powszechnie występują we współczesnych realiach gospodarczych. Joanna Sanecka-Tyczyńska wyraża trafny osąd na temat negatywnego wpływu korupcji: jest ona uznawana za „największe zagrożenie dla demokratycznych rządów prawa, wolnej i uczciwej konkurencji oraz swobody działalności gospodarczej” (2015, s. 105). Dodać należy, że **dewastuje ona konstytucyjne wartości**, w szczególności zasadę równości wobec prawa, równego traktowania obywateli przez władze publiczne, a także stanowi rażące pogwałcenie zasad sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawa, które w myśl zapisów Konstytucji RP jest **dobrem wspólnym** wszystkich Polaków, a **nie prywatną własnością** elit politycznych i osób sprawujących władzę.

Joanna Dzionek-Kozłowska i Rafał Matera prawidłowo wskazują, że „[d]ążenie do poprawy warunków życia wydaje się być jednym z podstawowych ludzkich pragnień” (2016, s. 6). Problem polega na tym, w jaki sposób, przy użyciu jakich metod działania, a także przy czym wsparciu i czym kosztem takie pragnienia oraz aspiracje mają szansę być realizowane.

Elżbieta Jakubów prezentuje interesujące, aczkolwiek nieco kontrowersyjne podejście do postrzegania korupcji w ramach publicznych przetargów, co siłą rzeczy wiąże się z możliwością zdobycia największych korzyści finansowych. Zdaniem autorki:

jeśli wybierani są wykonawcy, których było stać na wyasygnowanie największej sumy na przekupienie urzędników mających wpływ na rozstrzygnięcie przetargu, niewykluczone, że również najefektywniej prowadzą swoją działalność. Oprócz tego korupcja może prowadzić do poprawy polityki publicznej. Omijanie pewnych regulacji prawnych może być wskazówką do wdrożenia korzystniejszych rozwiązań. (2018, s. 8)

Patrząc na dane zagadnienie przez pryzmat informacji udostępnianych w raporcie CBA za 2017 rok, można zaprezentować nieco inny punkt widzenia, tj. od strony ochrony interesów ekonomicznych państwa. W roku 2017 w wyniku działań podejmowanych przez CBA ujawnione zostały szkody w mieniu Skarbu Państwa w wysokości co najmniej 1 mld 705 mln zł⁶. W porównaniu do roku 2016

⁶ To, że na taką kwotę zostały ujawnione szkody, wcale nie oznacza, że taką należną kwotę Skarb Państwa odzyskał, a to czyni zasadniczą różnicę.

oznacza to ponad trzykrotny wzrost⁷. Z kolei wartość ujawnionych korzyści majątkowych w 2017 roku to ponad 194 mln zł. Do obszarów będących w centrum zainteresowania CBA zalicza się wyłudzenia podatku VAT, dystrybucję funduszy pomocowych, a także nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek Skarbu Państwa (CBA, 2018, s. 5).

Bardziej szczegółowa i przemawiająca do wyobraźni jest podana przez CBA informacja na temat tzw. działań osłonowych dotyczących organizacji przetargu na utrzymanie Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS. „Postępowanie zostało rozstrzygnięte w listopadzie 2017 r., a jego zwycięzcą została firma Comarch, która przedstawiła ofertę w wysokości 242 mln zł (okres obowiązywania umowy to 4 lata), czyli o 60% mniej niż kosztowała obecnie obowiązująca umowa z Asseco Poland” (CBA, 2018, s. 31).

Mirosław Romański prezentuje celne spostrzeżenia i wnioski dotyczące procesów zwalczania korupcji w Polsce. Autor słusznie zauważa, że „współpracę CBA z aparatem sądowym podważają liczne patologie. Jest on niestety zdominowany przez opieszałość, biurokrację, przewlekłość w działaniu i sam nierzadko ulega mechanizmom korupcyjnym”. Istotne znaczenie ma fakt, że „ok. 80% spraw karnych o proceder korupcyjny kończy się jedynie wyrokiem w zawieszeniu” (2017, s. 216). Współdziałanie na linii CBA – wymiar sprawiedliwości nie należy do silnych stron polityki antykorupcyjnej. Dzieje się tak m.in. za sprawą luk w prawie, a także niejasnych powiązań decydujących o umarzaniu postępowań, które w pierwszym rzędzie winny być doprowadzane do końca. Najważniejszym czynnikiem jest jednak nastawienie do korupcji, a „zasadnicze stanowisko w tej kwestii powinny zajmować władze państwowe, w myśl powiedzenia, że **przykład idzie z góry**” (s. 217). W przeciwnym razie tzw. działania antykorupcyjne mogą być charakteryzowane jako autolegitymizujący się proces (Czepil, 2016b, s. 228), który w większym stopniu jest akcentowany w sferze ideologicznej oraz opisywany w dokumentach rządowych, niż znajduje odzwierciedlenie w warstwie pragmatycznej.

Bibliografia

- Barczak-Oplustil, A. (2009). „W związku z pełnieniem funkcji publicznej” jako znamię dookreślające czynność sprawczą tzw. korupcji urzędniczej – zarys wybranych problemów. *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, 3, 75–96.
- Bil, J. (2014). Korupcja w biznesie jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje*, 15, 48–65.

⁷ Informacja na temat „trzykrotnego wzrostu” może z jednej strony oznaczać zwiększenie skuteczności prowadzonych działań, ale może być również pochodną spotęgowanej skali korupcyjnego procederu w stosunku do poprzedniego roku.

- Bogacz-Wojtanowska, E., & Meisel-Dobrzański, J. (2017). Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych. In T. Piróg (Ed.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia* (s. 61–80). Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Brol, M. (2009). Korupcja w krajach transformacji ustrojowej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 24, 121–134.
- Brol, M. (2015). *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Chudy, W. (1992). Kłamstwo jako korupcja antropologiczna. *Ethos*, 1, 88–96.
- Cieślik, A., & Goczek, Ł. (2015). On the evolution of corruption patterns in the post-communist countries. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 10(1), 33–53.
- Cieślik, A., & Goczek, Ł. (2016). Korupcja, jakość rządzenia a wzrost gospodarczy w krajach transformacji. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 14(5), 91–119.
- Czaińska, K. (2018). Nieetyczne postawy biznesmena, pracodawcy i pracownika – porównanie wyników badań z lat 2010 i 2018. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, 118, 23–33.
- Czepil, B. (2016a). O możliwościach zastosowania kategorii granicy w analizie zjawiska korupcji. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, 4(2), 169–191.
- Czepil, B. (2016b). The ‘fight against corruption’ as a never-ending and self-legitimizing process. *Studia Socjologiczne*, 4(223), 201–228.
- Dominiuk, R. E. (2017). Korupcja wyborcza jako patologia relacji państwo – biznes. *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, 1(20), 159–169.
- Dzionek-Kozłowska, J. (2014). Political corruption and electoral systems seen with economists’ lenses. *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, 17(4), 79–92.
- Dzionek-Kozłowska, J., & Matera, R. (2016). O poszukiwaniu przyczyn bogactwa i nędzy narodów w teorii Daron Acemoglu i Jamesa A. Robinsona. *Gospodarka Narodowa*, 285(5), 5–26.
- Gniazdowski, M. (2006). Pochwała korupcji i nepotyzmu w systemach totalitarnych... ale co teraz? *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, 9(2), 123–129.
- Godłów-Legiędź, J. (2004). Korupcja a wolność gospodarcza w krajach transformacji ustrojowej. *Gospodarka Narodowa*, 11/12, 35–48.
- Hussein, A. (2017). Bezpieczeństwo antykorupcyjne dla rozwoju. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio H*, 51(6), 117–127.
- Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2017 r.* (2018, 9 kwietnia). Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.

- Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostce samorządu terytorialnego* (LZG-410-19/2009, nr ewid. 148/2010/P/09/LZG). (2010, wrzesień). Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Zielonej Górze.
- Jakubów, E. (2018). Konkurencyjność instytucjonalna państw OECD. *Catallaxy*, 3(1), 5–15.
- Kiwak, W., (2012). Ekonomiczny wymiar sprawiedliwości. In U. Zagóra-Jonszta (Ed.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Teoretyczne ujęcie dobrobytu* (s. 157–165). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Kopińska, G. (2018). *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Kubiak, A. (2013). Działania antykorupcyjne – wybrane przykłady. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica*, 288, 45–57.
- Laskowski, P. (2005). Korupcja władz lokalnych. *Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, 6, 70–77.
- Lewicka-Strzałecka, A. (2018). Pomiar korupcji i jego ograniczenia. *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, 21(1), 7–20.
- Liszewska, A. (2015). Zakres bezprawności „korupcji urzędniczej” – przyjmowanie korzyści a pełnienie funkcji publicznej. *Kontrola Państwowa*, 5(364), 149–158.
- NIK o naborze na stanowiska urzędnicze*. (2010, 18 października). <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-naborze-na-stanowiska-urzednicze.html>
- Nowak, C. (2012). Publicyzacja sfery prywatnej na przykładzie penalizacji korupcji w obrocie gospodarczym. *Krytyka Prawa*, 4(1), 219–237.
- Pacian, J., & Pacian, A. (2010). Zwalczenie korupcji funkcjonariuszy publicznych. *Studia Prawnoustrojowe*, 11, 255–266.
- Paczocho J. (2018). *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*. Warszawa: Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Pastusiak, R., & Pluskota, A. (2017). Wpływ korupcji na inwestycje. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1(85), 671–679.
- Pawlikowska-Olszta, M. (2015). Nepotyzm – wróg racjonalnego zarządzania. *Personel i Zarządzanie*, 12, 26–30.
- Potapenko, K. (2017). Przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych i nowy system e-zamówień „ProZorro” na Ukrainie. *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne*, 2, 9–27.
- Romański, M. (2017). Czy CBA i aparat sądowiczy w Polsce są skuteczne w walce z korupcją? *Przegląd Nauk o Obronności*, 3, 197–219.

- Rosicki, R. (2012). Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie. *Przegląd Politologiczny*, 2, 131–146.
- Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 37 z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 229).
- Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 r. (M.P. z 2018 r., poz. 12).
- Sanecka-Tyczyńska, J. (2015). Ocena III Rzeczypospolitej – płaszczyzna polaryzacji współczesnej sceny politycznej. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, 181(14), 99–114.
- Sypniewska, B. A., & Jagodziński, A. (2017). Rola i znaczenie protekcji w procesie poszukiwania pracy w świetle badań. *Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego*, 9, 77–89.
- Szulczewski, G. (2018). Próba prakseologicznej i etycznej analizy nowych postaci korupcji. *Prakseologia*, 160, 151–172.
- Walczak, W. (2017). Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 16, 55–72.
- Walczak, W. (2018). Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 19, 11–41.
- Wawrzusiszyn, A. (2013). Społeczna percepcja korupcji. Norma czy zagrożenie bezpieczeństwa? In P. Chodak (Ed.), *Korupcja a bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej* (s. 135–147). Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie.
- Wypych-Dobkowska, M. (2010). Konsekwencje nepotyzmu w organizacjach. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie*, 6, 9–20.