

Praca zbiorowa pod redakcją
Mieczysława Bąka
i Przemysława Kulawczuka

POLSCY PRZEDSIĘBIORCY PRZECIW KORUPCJI

Mechanizmy antykorupcyjne
w praktyce przedsiębiorstw

Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji

Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw

Praca zbiorowa pod redakcją
Mieczysława Bąka i Przemysława Kulawczuka

Warszawa, 2008



Publikacja jest jednym z elementów projektu pn. Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw, współfinansowanego przez UE (nr umowy 9893/JFK/PPT-DG/2007-TF2005/017-488.05.01.03/AK/01).

Za treść i zawartość niniejszej publikacji odpowiedzialność ponosi Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji nie może być zwielokrotniona jakąkolwiek techniką bez pisemnej zgody IBnDiPP. W przypadku cytowania fragmentów należy umieścić przypis: „Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw,” Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2008

Wszelkie uwagi i zapytania dotyczące niniejszej publikacji należy kierować pod adres wydawcy:

Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym (IBnDiPP)
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa
tel.: (22) 630 98 01-04, faks: (22) 826 25 96
e-mail: iped@kig.pl, www.iped.pl

Praca zbiorowa pod redakcją
Mieczysława Bąka i Przemysława Kulawczuka

Autorzy:

Mieczysław Bąk
Ariadna Bednarz
Paulina Bednarz
Agnieszka Durlik-Khouri
Piotr Jaworski
Przemysław Kulawczuk
Andrzej Poszewiecki
Anna Szcześniak
Konrad Szylar

Projekt i skład:
drukujznami.pl

Projekt okładki:
Piotr Michalik

Warszawa 2008
ISBN: 987-83-927151-1-5.

Elektroniczna wersja publikacji dostępna na stronie:

www.iped.pl

© Copyright by:

Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa, tel. 022 630 98 01-04, e-mail: iped@kig.pl, www.iped.pl

Spis treści:

Wprowadzenie	7
1. Zagrożenia korupcyjne w przedsiębiorstwach w świetle przepisów prawa oraz istniejącej polityki walki z korupcją (Agnieszka Durlik-Khouri, Piotr Jaworski)	9
1.1. Ocena zagrożeń poszczególnymi rodzajami korupcji	11
1.1.1. Ustawa o zamówieniach publicznych	11
1.1.2. Korupcja związana z wydawaniem decyzji administracyjnych (administracyjna)	14
1.1.3. Korupcja w dostępie do informacji	17
1.1.4. Korupcja legislacyjna (polityczna)	19
1.1.5. Korupcja przy oferowaniu stanowisk dla polityków w sektorze przedsiębiorstw	22
1.2. Aktualne tendencje w poszczególnych rodzajach korupcji	23
1.3. Rodzaje działalności gospodarczej o największym zagrożeniu korupcyjnym	26
2. Zagrożenia korupcyjne w przedsiębiorstwach w świetle badań (Anna Szcześniak)	29
2.1. Metodologia badania. Charakterystyka respondentów.	29
2.2. Dziedziny objęte sygnałami korupcyjnymi	31
2.3. Sytuacje korupcyjne	33
2.4. Dynamika korupcji	34
2.5. Skala zagrożenia korupcją w Polsce	35
3. Koszty korupcji (Ariadna Bednarz, Paulina Bednarz, Konrad Szylar)	37
3.1. Koszty dla przedsiębiorstwa	38
3.1.1. Koszty ponoszone przez firmę w związku z korupcją	38
3.1.2. Pozycja konkurencyjna firm stosujących korupcję	42
3.1.3. Korzyści dla firm stosujących korupcję	44
3.1.4. Straty dla firm stosujących praktyki korupcyjne	46
3.1.5. Koszty przygotowania ofert i odwołań w nieuczciwych przetargach	48
3.1.6. Koszty przeciwdziałania korupcji w firmach	51

3.2. Społeczne koszty korupcji. Doświadczenia światowe	53
3.2.1. Koszty związane z niższą rentownością sektora publicznego	55
3.2.2. Koszty związane z wolniejszym rozwojem infrastruktury technicznej – wybór nieefektywnych wykonawców	60
3.2.3. Wysokie koszty usług publicznych	64
3.2.4. Inne koszty społeczne	66
3.3. Ocena skuteczności narzędzi i instytucji antykorupcyjnych w sektorze publicznym	68
4. Mechanizmy systemu zarządzania przedsiębiorstw zabezpieczające przed ryzykiem oszustwa, defraudacji i korupcji w praktyce operacyjnej polskich przedsiębiorstw (Przemysław Kulawczuk)	75
4.1. Możliwości systemu zarządzania, w tym zwłaszcza systemu kontroli i monitoringu w zabezpieczeniu przedsiębiorstw przed ryzykiem oszustwa, defraudacji i korupcji	76
4.2. Wykorzystywanie w praktyce operacyjnej polskich przedsiębiorstw elementów systemu kontroli i monitoringu, do ograniczenia ryzyka wystąpienia działań objętych ryzykiem	78
4.3. Mechanizmy ograniczające ryzyko prawno-korupcyjne w przedsiębiorstwach – wyniki dla całej grupy	79
4.3.1. Zakres prowadzenia monitoringu ryzyka	79
4.3.2. Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji	80
4.3.3. Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – procent respondentów	80
4.3.4. Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem	81
4.3.5. Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem	82
4.3.6. Formy kontroli ryzykownych decyzji	82
4.3.7. Polityka w zakresie przyjmowania upominków przez pracowników	83
4.3.8. Polityka w zakresie dawania upominków przez pracowników firmy	84
4.3.9. Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu	85
4.3.10. Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych	86
4.3.11. Polityka w zakresie stosowania mechanizmów kontroli	86
4.3.12. Podejście przedsiębiorców do etyki	88
4.3.13. Zastosowanie bezpośrednich mechanizmów antykorupcyjnych	88
4.3.14. Działania własne przedsiębiorstw w zakresie zmniejszania zagrożeń korupcyjnych	89

4.4. Ocena zróżnicowania odpowiedzi ze względu na stosowanie lub nie stosowanie monitoringu ryzyka (PMR i NPMR)	91
4.5. Ocena zróżnicowania odpowiedzi ze względu na przeszkolenie kluczowego personelu w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (POK) lub nie przeszkolone w tym zakresie (NPOK)	92
4.6. Ocena zróżnicowania odpowiedzi ze względu na przeszkolenie kluczowego personelu w zakresie etyki biznesu (PE) lub nie przeszkolenie w tym zakresie (NPE)	93
4.7. Ocena zróżnicowania odpowiedzi w przedsiębiorstwach, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie zasadności decyzji kierowniczych (MKZ) i nie pozwalają na ich określenie (NMKZ)	94
4.8. Mechanizmy systemu zarządzania przeciwdziałające korupcji a certyfikacja etyczna	95
5. Podsumowanie. Zestawienie najlepszych praktyk (Andrzej Poszewiecki)	99
6. Załącznik I	103
7. Załącznik II	125

Wprowadzenie

Opracowanie *Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw* ma na celu zidentyfikowanie najczęstszych sytuacji korupcyjnych, z jakimi stykają się przedsiębiorcy i menadżerowie, określenie kosztów korupcji dla firm oraz opisanie i upowszechnienie najlepszych praktyk stosowanych przez przedsiębiorstwa w celu przeciwdziałania korupcji. Raport ukierunkowany jest przede wszystkim na pomoc przedsiębiorcom, którzy spotykają się z zagrożeniami korupcyjnymi, jednak wyniki przedstawianych w nim badań zjawisk korupcyjnych stanowią także przydatne narzędzie dla władz publicznych i organizacji pozarządowych zainteresowanych ograniczeniem korupcji.

Przeciwdziałanie korupcji w ostatnich latach stanowi jeden z najważniejszych priorytetów polityki państwa polskiego. *Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna* został przyjęty przez Radę Ministrów 17 września 2002 r. i obejmował trzy główne cele: skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych, wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej oraz zwiększenie świadomości publicznej i promocji etycznych wzorców postępowania. 25 stycznia 2005 roku został opublikowany dokument rządowy pod tytułem: *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005-2009*, przewidujący realizację pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno – informacyjnych, obejmujący obszary zagrożone korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań. Działania te były ukierunkowane na ograniczenie zjawisk korupcyjnych, ale dotyczyły przede wszystkim administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych, placówek naukowo – badawczych, a także nadawców publicznych. Nowe inicjatywy w zakresie walki z korupcją (obejmujące m.in. powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego) zaczynają przynosić pierwsze efekty. Ciągle jednak istnieje poważne zagrożenie korupcją na styku władz publicznych i biznesu, zwłaszcza tam, gdzie podejmuje się uznaniowe decyzje oraz gdzie można osiągnąć bardzo duże korzyści finansowe z wydanych decyzji administracyjnych.

Prezentowany raport wpisuje się w powyższe działania, promując najlepsze praktyki w przeciwdziałaniu korupcji na styku działalności przedsiębiorstw prywatnych i władz publicznych, w obszarze, gdzie tkwią ogromne możliwości ograniczenia zagrożeń korupcyjnych w skali całego państwa. Przedsiębiorcy często samotnie borykają się z trudnościami w wyniku sytuacji korupcyjnych występujących na styku ich działalności i aktywności administracji publicznej, a także wszystkich innych zakresów funkcjonowania przedsiębiorstw. Mamy nadzieję, że opisanie funkcjonujących mechanizmów korupcyjnych oraz zebranie i przedstawienie narzędzi zaradczych w postaci najlepszych praktyk przeciwdziałania korupcji, które będą upowszechniane, pozwoli na zmniejszenie zagrożeń wynikających z korupcji dla polskich przedsiębiorstw.

Zjawiska korupcyjne w polskim życiu społecznym nie mają charakteru jednostkowego. Funkcjonujące formy korupcji diagnozujemy jako następujące główne obszary przedmiotowe:

- a) **korupcja polityczna** – oferowanie stanowisk i korzyści zasadniczo w sektorze publicznym gospodarki, jako nieformalne wynagradzanie polityków za ich poparcie w konkretnych sytuacjach;
- b) **korupcja na szczeblu samorządowym** – oferowanie stanowisk i korzyści dla polityków lub urzędników w sektorze powiązany z gospodarką komunalną i usługami na rzecz miast i gmin;
- c) **korupcja legislacyjna** – wpływanie na kształt ustawodawstwa w zamian za korzyści dla parlamentarzystów i radnych;
- d) **korupcja koncesyjna** – stwarzanie sztucznych barier w celu uzyskania korzyści;

- e) **korupcja informacyjna** – sprzedaż ważnych informacji będących w posiadaniu władz publicznych;
- f) **korupcja w zakresie zamówień publicznych** – oferowanie korzyści decydującym w zamian za uzyskanie zlecenia lub zamówienia.

Przedstawione powyżej obszary ogólnie zarysowują płaszczyzny występowania zjawisk korupcyjnych, które stanowią największe zagrożenie i skutkują najwyższymi kosztami społecznymi. Szczegółowy opis spotykanych zjawisk korupcyjnych, funkcjonujące definicje, a także kwalifikacje prawne zostały szczegółowo przedstawione w rozdziale pierwszym prezentowanego opracowania. Wskazano w nim również rodzaje działalności gospodarczej o największym zagrożeniu korupcyjnym i opisano aktualne tendencje w zakresie korupcji.

W drugim rozdziale przedstawione zostały zagrożenia korupcyjne, zidentyfikowane w przedsiębiorstwach w oparciu o badania ankietowe przeprowadzone przez Instytut w marcu i kwietniu 2008 r. Zespół Projektowy Instytutu, na podstawie materiałów źródłowych oraz własnego doświadczenia w prowadzeniu badań, opracował pierwowzór ankiety badawczej. Zawierała ona pytania ukierunkowane na określenie stosunków charakteryzujących współpracę polskich przedsiębiorstw ze wszystkimi interesariuszami, tj. z całym otoczeniem biznesu w kontekście możliwych przejawów korupcji oraz zidentyfikowania metod zapobiegania i przeciwdziałania temu zjawisku. Projekt ankiety został przekonsultowany z przedstawicielami 25 przedsiębiorstw i stał się podstawą do właściwych badań w 104. firmach. Wyniki badań pokazały, że najwięcej zagrożeń korupcyjnych pojawia się w kontaktach ze służbą zdrowia, a także w procedurach ubiegania się o zamówienia publiczne. Należy jednak zaznaczyć, że przedsiębiorcy częściej słyszeli o zagrożeniach w kontaktach z innymi firmami, niż sami zetknęli się korupcją.

Kolejna część raportu zawiera informacje na temat kosztów korupcji. Przedstawiono w nim, na podstawie opisanych powyżej badań Instytutu, rodzaje kosztów, z jakimi mogą zetknąć się przedsiębiorstwa. Podano także informacje odnoszące się do wpływu korupcji na pozycję konkurencyjną firmy. W rozdziale opisane zostały także koszty korupcji dla innych niż przedsiębiorcy grup społecznych. Przeanalizowano również skuteczność wybranych narzędzi, stosowanych do ograniczenia korupcji w sektorze publicznym.

Ostatni rozdział raportu zawiera opis mechanizmów antykorupcyjnych, stosowanych na poziomie przedsiębiorstw, zidentyfikowanych podczas badań prowadzonych przez Instytut. Przedstawiono w nim dane dotyczące przedsiębiorstw monitorujących ryzyko związane z korupcją, ustalając, że tylko 25% firm próbuje oszacować koszty tego typu ryzyka. Ustalono również, że tylko około 30% przedsiębiorstw podejmuje starania zidentyfikowania stanowisk zagrożonych korupcją. Grupa ta stosuje jednocześnie zabezpieczenia formalne przed korupcją i defraudacją. Opisane zostały także polityki stosowane przez firmy wobec przyjmowania i dawania prezentów, a także stosowane bezpośrednio mechanizmy antykorupcyjne. Rozdział zawiera również analizę stosowanych strategii antykorupcyjnych, pokazującą, że zjawiska korupcji, defraudacji czy oszustwa w dużym stopniu wynikają z wadliwego działania systemów zarządzania.

W naszej ocenie, przedstawienie zagrożeń korupcyjnych i pokazanie najlepszych praktyk przeciwdziałania temu zjawisku, przy jednoczesnym nagłośnieniu i szerokim upowszechnieniu w środowisku biznesu, daje szansę na oddolne realizowanie polityki Państwa w zakresie zwalczania korupcji.

1. Zagrożenia korupcyjne w przedsiębiorstwach w świetle przepisów prawa oraz istniejącej polityki walki z korupcją

(Agnieszka Durlik-Khoury, Piotr Jaworski)

Korupcja (łac. *corruptio*) oznacza demoralizację, rozluźnienie zasad moralnych w społeczeństwie, termin ten nie jest pojęciem języka prawnego, nie ma więc jego prawnej definicji. W literaturze definicje określają korupcję jako działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną, w zamian za co najmniej obietnicę korzyści majątkowej lub osobistej, udzielonej przez korumpującego lub osobę przez niego reprezentowaną. Pomimo, że sprawie tej poświęcone są przepisy w licznych aktach prawnych, od Konstytucji poczynając, na rozporządzeniach kończąc, w ani jednym przypadku nie został użyty wyraz „korupcja”, nie ma też nigdzie, nawet w skromnym zakresie, definicji prawnej tego, tak niebezpiecznego dla państwa, demokracji i rozwoju gospodarczego, zjawiska.

W ramach pojęcia generalnego korupcji rozróżnia się:

- przekupstwo – przyjmowanie/wręczanie dóbr materialnych w zamian za uzyskanie zamówień i kontraktów rządowych, koncesji, decyzji sądów, uniknięcie obowiązku celnego, podatkowego lub uniknięcie obowiązków wynikających z innych przepisów;
- kradzież – zawłaszczenie dla własnej korzyści środków budżetowych i majątku, będących dobrem publicznym;
- protekcję – kumoterstwo, czyli faworyzowanie oparte na nieformalnych powiązaniach;
- nepotyzm – czyli faworyzowanie oparte na pokrewieństwie, wpływanie na proces kształtowania prawa i polityki oraz na decyzje polityków najwyższego szczebla, dla uzyskania nienależnych korzyści;
- zakup zamówień – kontraktów i innych korzyści rządowych, koncesji i decyzji sądowych;
- uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym czy wynikającym z innych przepisów;
- świadome, niezgodne z prawem, dysponowanie środkami budżetowymi i majątkiem będącym dobrem publicznym;
- finansowanie wyborów lub partii politycznych w zamian za uzyskiwane wpływy.

Korupcja występuje w czterech wymiarach:

- ekonomicznym – zachęty do korupcji w programach publicznych;
- politycznym – zależności między korupcją a podstawową strukturą sektorów prywatnego i publicznego;
- kulturowym – zależności między korupcją a dziedzictwem kulturowym;
- praktycznym – możliwe i faktyczne czynniki (organizacji i społeczności międzynarodowych), pomocne w inicjowaniu reform przeciwdziałających korupcji.

W prawie karnym natomiast określa się następujące typy przestępstw, rozumianych generalnie jako korupcja¹:

- łapownictwo administracyjne – związane jest m.in. ze świadczeniem pozaekonomicznych usług w zakresie oświaty, służby zdrowia i opieki społecznej i występuje w różnych działach administra-

¹ D. Palacz, A. Wojtkowski, D. Woźnicki, Korupcja i mechanizmy jej zwalczania, Warszawa 2001 r., Publikacja wydana w ramach Programu Przeciw Korupcji, Fundacji im. St. Batorego

cji publicznej; dokonując wyróżnienia tego kryterium należy zauważyć przypadki korumpowania osób pełniących funkcje publiczne zmierzające do udaremnienia postępowania karnego czy administracyjnego i bezpośredniego wpływania na ich przebieg; innymi przykładami mogą być:

- wpływanie na treść decyzji administracyjnej,
 - przyznanie kredytu lub pożyczki,
 - legalizacja pojazdów,
 - wydawanie uprawnień i zdawanie egzaminów państwowych;
- **sprzedajność** – wykorzystywanie przez osobę pełniącą funkcję publiczną posiadanej pozycji prawnej dla osiągnięcia nienależnych zysków; w swej istocie sprzedajność jest szczególną formą wyzysku;
- **łapownictwo czynne (przekupstwo)** – określa przepis art. 229 § 1 Kodeksu Karnego, jako typ podstawowy odnosi się do udzielenia lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną; czyn ten obecnie zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8; zrównanie odpowiedzialności dającego i biorącego łapówkę jest nowym rozwiązaniem prawnym, do tychczas osoba naruszająca dyspozycję art. 229 § 1 (wręczający łapówkę) podlegała karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5; udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, aby zwróciła ona szczególną uwagę na interesy osoby przekupującej jest przekupstwem;
- **opłacony protekcyjizm** – czyn określony w art. 230 Kodeksu Karnego zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 3; dla wyczerpania znamion przestępstwa płatnej protekcji sprawca musi:
- powoływać się na swoje wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego,
 - podjąć się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę;
- **przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku** – przestępstwo określone w art. 231 Kodeksu Karnego.

Ujawnianie korupcji, bez względu na sposób ujęcia tego zjawiska w przepisach było, jest i pozostanie trudnym zadaniem. O wiele łatwiej ustalać niezgodność postępowania z obowiązującymi regułami, niestety zjawiska patologiczne dotyczą najczęściej naruszania norm etycznych i nadużywania uprawnień bez bezpośredniego łamania prawa. Nie zawsze bowiem korupcja wynika z braku zapisów lecz na przykład ze złej praktyki lub braku chęci ze strony właściwych organów do zastosowania sankcji.

Przepisy przeciwdziałające tej formie korupcji są najstarszymi w naszym systemie prawnym. Powiązane są one dość często z zasadami etyki zawodowej². Przepisy te można pogrupować następująco:

- zakazy kumulacji stanowisk (ról publicznych),
- zakazy podejmowania działalności (dodatkowego zatrudnienia) mogącego poddawać w wątpliwość bezstronność (obiektywność) urzędnika,
- normy precyzujące zasady podejmowania decyzji tzw. uznaniowych,
- zasady optymalizujące struktury organizacyjne służb publicznych pod kątem uproszczenia procedur podejmowania decyzji,
- zasady regulujące udzielanie zamówień publicznych.

Uważa się, że głównymi przyczynami korupcji są niskie płace pracowników państwowych i słaby system monitoringu ich pracy. Nie są to jednak jedyne przyczyny takich zachowań. Dodatkowym powo-

² M. Jasińska, K. Kurpisz, Analiza wybranych przepisów prawnych sprzyjających funkcjonowaniu korupcji, Warszawa 2001 r., Publikacja wydana w ramach Programu Przeciw Korupcji, Fundacji im. St. Batorego

dem szerzenia się korupcji jest zmniejszanie się poczucia zagrożenia karą należną potencjalnym kryminalistom, głównie z uwagi na działania wymiaru sprawiedliwości. Przepisy przeciwkorupcyjne zawierające sankcje często nie są wprowadzane w życie poprzez orzeczenia sądowe, wskutek czego w opinii społecznej funkcjonują jako przepisy martwe. Czynniki sprzyjającymi korupcji są również:

- wszelkie formy interwencjonizmu państwowego w działalność gospodarczą, szczególnie tam, gdzie mamy do czynienia z funduszami publicznymi, skomplikowane zasady ich dysponowania, niejasne zasady i kryteria ich przyznawania;
- monopolizacja wielkich kontraktów w ręku państwa, które mogą skutkować tworzeniem określonego lobby na realizację danych umów o wielkim znaczeniu strategicznym i finansowym;
- prowadzenie przez państwo przedsiębiorstw państwowych, będących źródłem m.in. dobrych posad dla określonej grupy osób;
- posiadanie przez państwo wielu subwencji, które też mogą stanowić element przetargowy na linii władza – podmiot gospodarczy;
- świadomość posiadania „dobrych układów” przez osoby trzecie, które mogą stać się „szarymi emiencjami”;
- płynność granic między korupcją a obyczajowymi normami świadczeń materialnych w postaci napiwków, upustów itd., co w dobie rozwijającej się gospodarki rynkowej jest zjawiskiem powszechnym, a często wręcz nieuświadomianym jako działania naganne.

1.1. Ocena zagrożeń poszczególnymi rodzajami korupcji

1.1.1. Ustawa o zamówieniach publicznych

Zamówienia na dostawy na rzecz władz publicznych – rządowych i samorządowych są jedną z istotniejszych sfer o charakterze korupcjogennym. Najskuteczniejszym przeciwdziałaniem wydaje się ograniczenie skali działania władz publicznych, a co za tym idzie, rozszerzenie zakresu ekonomicznej odpowiedzialności zarówno osób fizycznych, jak i instytucji prywatnych. Jednocześnie konieczne są przejrzyste i w jak największym zakresie jawne procedury dotyczące zamówień publicznych. W przypadku zamówień publicznych najczęstszym typem korupcji jest tzw. łapownictwo czynne oraz przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku.

Głównym celem ustawy o zamówieniach publicznych jest zapewnienie jawności i bezstronności działań gospodarczych i finansowanych ze środków publicznych, zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równorzędnego traktowania kontrahentów w procesie przyznawania zamówień publicznych oraz właściwe gospodarowanie finansami publicznymi.

W *Prawie zamówień publicznych*³ (PZP) główną zasadą jest równe traktowanie wszystkich ubiegających się o takie zamówienia. Zgodnie z treścią art. 1 ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawę stosuje się do zamówień publicznych, które na podstawie art. 2 ust. 13 definiuje się jako umowy odpłatne zawierane między zamawia-

³ Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004, Dz. U. 223 poz. 1655 rok 2007 z późn. zm.

jącym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 do stosowania przepisów ustawy zobowiązane są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych; państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jednostki utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mające charakteru przemysłowego ani handlowego, zależne od jednostek publicznych oraz ich związki; podmioty udzielające zamówienia na tzw.: działalność sektorową (art.132 PZP); inne podmioty, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:

- ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt. 1-3a,
- wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
- przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi, jak również inne podmioty, jeżeli zamówienie jest finansowane z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedury udzielania zamówienia określonej w ustawie oraz jednostki, którym podmioty określone w pkt. 1-3a udzieliły koncesji na roboty budowlane, w zakresie, w jakim udzielają zamówienia w celu jej wykonania.

W rozdziale 3 działu II ustawy określony został tryb, w jakim udzielane są zamówienia publiczne, jest to:

- przetarg nieograniczony,
- przetarg ograniczony,
- negocjacje z ogłoszeniem,
- dialog konkurencyjny,
- negocjacje bez ogłoszenia,
- zapytania o cenę,
- zamówienia z wolnej ręki,
- licytacja elektroniczna.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia publicznego są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony.

W ustawie umieszczono przepisy ograniczające działania korupcyjne. Jest to przede wszystkim art. 8 ust. 1 określający charakter postępowań o udzielenie zamówienia jako jawne. Ograniczeniu nadużyć służy również art. 9, który nakazuje stosowanie co do zasady formy pisemnej w postępowaniach. Ustawa określa także osoby, które nie mogą uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiających. Zgodnie z art. 17.1., osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli:

- ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;

- przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób;
- zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Ustawa nakazuje osobom wykonującym czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu powyższych okoliczności. Natomiast czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podjęte przez osobę podlegającą wyłączeniu powtarza się, z wyjątkiem otwarcia ofert oraz innych czynności faktycznych niewpływających na wynik postępowania.

Sformułowanie użyte w art. 17 ust. 1 pkt. 4 „uzasadnione wątpliwości” może powodować, że zarówno dana oferta może być przyjęta, jak i odrzucona – wszystko bowiem zależeć będzie od komentarza i uzasadnienia osoby zainteresowanej sprawą.

Prawo zamówień publicznych określa również katalog wykonawców, którzy są wyłączeni z udziału w postępowaniu (art. 24 PZP). Przepis ten także ma na celu ograniczenie zjawisk korupcyjnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że podstawą wszelkich działań związanych z prowadzeniem przetargów publicznych powinno być nie tylko prawo, ale przede wszystkim uczciwość i rzetelność osób uczestniczących w poszczególnych procedurach przetargowych. Żadne bowiem przepisy prawne nie są w stanie całkowicie uregulować wszystkich aspektów działań, stąd potrzeba stworzenia i promocji katalogu dobrych praktyk.

Przeciwko nieuczciwym praktykom związanym z przeprowadzaniem postępowania zamówień, ustawodawca określił katalog przysługujących oferentom środków ochrony prawnej, są nimi:

- protest,
- odwołanie,
- skarga do sądu.

Oferent – wykonawca lub dostawca – może wnieść do zamawiającego protest. Do odrzucenia protestu lub pozostawienia go bez rozpatrzenia służy oferentowi odwołanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). Jest ono rozpatrywane przez Krajową Izbę Odwoławczą, która jest organem utworzonym przy Prezesie UZP, składającym się ze 100 członków, powoływanych w drodze postępowania kwalifikacyjnego.

Najczęściej pojawiającymi się w opracowaniach typami naruszeń regulacji *Prawa zamówień publicznych*, które są skutkiem zjawiska korupcji, bądź też mogą jej sprzyjać są⁴:

⁴ Piotr Wiśniewski, Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce – zagrożenia i rekomendacje na przyszłość, Analizy i Opinie nr 67, 10/2006, Instytut Spraw Publicznych.

- niestosowanie lub obchodzenie przepisów ustawy; najczęściej związane jest z udzielaniem zamówień w trybie bezprzetargowym, bądź też poprzez zaniżanie ich wartości; oznacza wybór kontrahenta, który wykorzystał uprawnienia decyzyjne urzędnika do tego, aby w konkretnym przypadku nie stosować procedury zamówienia publicznego;
- wadliwe przygotowanie procedur związane jest najczęściej z niedostatecznym przygotowaniem kadry pracującej przy przygotowaniu zamówień i może być wykorzystywane przez oferentów w celu trwałego blokowania procedur zamówień publicznych;
- brak sprecyzowanej koncepcji lub celu realizacji zamówienia; niedopracowana koncepcja zamówienia lub celu jego realizacji oznacza z reguły możliwość pojawienia się nadużyć w ramach procedury przetargowej, z uwagi na niedoprecyzowaną dokumentację, bądź też pojawianie się szeregu prac czy też zamówień dodatkowych po wyborze oferenta przy realizacji zamówienia;
- brak rzetelnego planowania zamówień publicznych oznacza w konsekwencji dokonywanie w czasie roku kalendarzowego zakupów towarów bądź usług stanowiących niejako dopełnienie wcześniej już przeprowadzonych przetargów; niektórzy zamawiający czy też oferenci mogą w ten sposób próbować uzyskać ceny inne niż rynkowe;
- wadliwość dokumentów, w tym umów; zamierzona wadliwość umów jako działanie korupcyjne skutkować może wydłużeniem (niekorzystnym dla niektórych oferentów) czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie przetargu, bądź też zmiany w treści umów na korzyść jednej ze stron, już po jego rozstrzygnięciu;
- nadużywanie trybów „nieprzetargowych”, w szczególności art. 5 PZP; zbyt szeroka interpretacja art. 5 PZP oznacza niestosowanie procedur przetargowych na ogólnych zasadach, również w przypadku, gdy stan faktyczny wskazuje na taką potrzebę, co oznacza wybór konkretnego oferenta bez względu na rozbieżność ceny zamówienia i średniej ceny rynkowej;
- udzielanie zamówień nierzetelnym wykonawcom; działanie takie wynika najczęściej z niedopracowanych dokumentów przetargowych, w tym nie zamieszczenia oceny wiarygodności oferenta jako jednego z kryteriów wyboru, może również wynikać z nieuczciwych działań oferentów; skutkiem wyboru nierzetelnego wykonawcy może stać się potrzeba zlecenia dodatkowych zadań, co w przypadku braku odpowiednich zapisów w umowach oznaczać może znaczący wzrost kosztu realizacji zamówienia;
- manipulowanie przetargami; przykładem powyższego typu działań może być nierówny dostęp do informacji (udzielanie wyczerpujących danych wybranym oferentom), nieczytelne kryteria ocen (stosowanie ocen subiektywnych i zbyt skomplikowanie kryteriów mogą w konsekwencji oznaczać preferowanie wybranych oferentów), niedostateczne dokumentowanie (brak niektórych protokołów lub zbyt duża ich ogólność).

1.1.2. Korupcja związana z wydawaniem decyzji administracyjnych (administracyjna)

Korupcja związana z wydawaniem decyzji administracyjnych (administracyjna) dotyczy świadczenia pozaekonomicznych usług w różnych działach administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Wyróżnić należy dwa podstawowe typy korupcji administracyjnej: łapownictwo administracyjne i gospodarcze.

Łapownictwo administracyjne związane jest m.in. ze świadczeniem pozaekonomicznych usług w zakresie oświaty, służby zdrowia i opieki społecznej. Występuje w różnych działach administracji publicznej.

nej. Dokonując wyróżnienia tego kryterium należy zauważyć przypadki korumpowania osób pełniących funkcje publiczne, zmierzające do udaremnienia postępowania karnego czy administracyjnego i bezpośredniego wpływania na ich przebieg. Innymi przykładami mogą być:

- wpływanie na treść decyzji administracyjnej – przykładem tego typu działania jest akt przekupstwa, którego celem jest zjednanie osoby pełniącej funkcję publiczną do wydania określonej, korzystnej decyzji administracyjnej;
- niewłaściwe przyznanie kredytu lub pożyczki – działanie to z reguły polega na przeprowadzeniu odmiennej od obowiązujących reguł analizy kredytowej, występuje często w instytucjach bankowych o nie rozbudowanej strukturze decyzyjnej; osoba podejmująca decyzję kredytową nie uwzględnia lub pomija często wiele dokumentów mogących rzutować na zdolność kredytową kredytobiorcy;
- legalizacja pojazdów – działanie to polega często na legalizacji skradzionych samochodów poprzez wydanie dokumentów, które legalizują pod względem prawnym status pojazdu;
- wydawanie uprawnień i zdawanie egzaminów państwowych – to typ działania, który jest najbardziej znany i powszechny przy zdawaniu egzaminu na prawo jazdy, występuje jednak także w innych sytuacjach, gdy od decyzji danej osoby zależy przyznanie określonego uprawnienia.

Niebezpieczeństwo korupcji administracyjnej wzrasta wówczas, gdy dołączają do niej elementy korupcji gospodarczej. Ujawnianie i udowadnianie aktów sprzedajności, bez względu na sposób legislacji tego zjawiska było, jest i pozostanie trudnym zadaniem. O wiele łatwiej ustalać niezgodność postępowania z obowiązującymi regułami. Docenienie społecznej szkodliwości tych, pozornie drobnych, naruszeń prawa może być głównym wkładem wymiaru sprawiedliwości w przeciwdziałanie korupcji. Szczególnie skuteczne zdaje się stosowanie środków karnych w postaci okresowych lub stałych zakazów czy utraty praw wykonywania danej działalności lub zajmowania określonych stanowisk, co niestety wymagałoby odpowiednich przedsięwzięć prawotwórczych.

Przez łapownictwo gospodarcze rozumie się tu tylko te akty sprzedajności i przekupstwa, które występują w życiu gospodarczym państwa. Należy uznać, że sektor gospodarki, który w sposób szczególnie uzależniony jest od decyzji instytucji państwowych i społecznych, bardziej sprzyja okazjom do popełniania przestępstw korupcyjnych. W tych przypadkach zainteresowana strona skłonna jest wstąpić na drogę przestępstwa, aby zjednać osobę pełniącą funkcję publiczną dla swoich partykularnych interesów. Motywem popełniania przestępstw jest więc tło gospodarcze i osiągnięcie nienależnych zysków materialnych. Charakterystyczną cechą łapownictwa gospodarczego jest jego długotrwały cykl. Czas trwania przestępczej działalności może być uzależniony od czasu trwania „współpracy”. Proceder przestępczy zakamuflowany jest pod pozorem legalnych operacji gospodarczych, finansowych i handlowych.

Specyficznym rodzajem korupcji administracyjnej jest korupcja koncesyjna. Ten rodzaj korupcji można zdefiniować jako stwarzanie sztucznych barier w celu uzyskania korzyści. Najczęściej jest związana z wydawaniem decyzji administracyjnych przy pozwoleniach, zezwoleniach, licencjach czy koncesjach. Stwarzanie sztucznych trudności ma za zadanie wytworzyć u przedsiębiorcy przekonanie, że bez uzyskania specjalnej pomocy od urzędnika niemożliwe jest załatwienie sprawy.

W celu zwalczania w szczególności korupcji administracyjnej, w polskim prawie funkcjonuje szereg uregulowań. W rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorup-

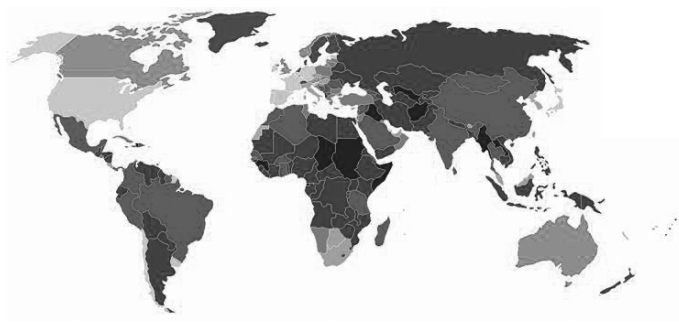
cyjnym⁵ (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708) korupcją jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.

W rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.⁶ (Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443) korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Z kolei konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.⁷ (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249) nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia środków koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwo szeregu zachowań związanych z przekupstwem:

- krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
- funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
- członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
- członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
- sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych,
- a także: handel wpływami, przekupstwa w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych i przestępstwa księgowo.

Skalę w jakiej korupcja występuje wśród jednostek administracji pokazuje *Indeks Percepcji Korupcji* (*Corruption Perceptions Index, CPI*) stworzony przez Transparency International. CPI 2006 objął 163 państwa, wśród nich Polskę (61. lokata, ex aequo z Jamajką). Spośród 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej, Polska ze wskaźnikiem CPI 3,7 ma przedostatnie miejsce (za nią na 84. miejscu ze wskaźnikiem CPI 3,1 znajduje się Rumunia). Sąsiedzi Polski zajęli następujące lokaty: Niemcy 16., Czechy 46., Słowacja 49., Ukraina 99., Białoruś 151., Litwa 46., Rosja 121. Najlepsi w rankingu to: Finlandia, Islandia, Nowa Zelandia, Dania, Singapur, Szwecja, Szwajcaria, Norwegia, Australia i Holandia.



9 - 10
8 - 8.9
7 - 7.9
6 - 6.9
5 - 5.9
4 - 4.9
3 - 3.9
2 - 2.9
1 - 1.9
NA

Mapa stworzona w 2007 r. przez Transparency International⁸, przedstawiająca „skalę”, w jakiej korupcja występuje wśród jednostek administracji.

⁵ Zgodnie z Lex Polonica, Internetowy Serwis Informacyjny Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008

⁶ Zgodnie z Lex Polonica, Internetowy Serwis Informacyjny Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008

⁷ Zgodnie z Lex Polonica, Internetowy Serwis Informacyjny Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008

⁸ www.transparency.org

1.1.3. Korupcja w dostępie do informacji

Korupcja w dostępie do informacji polega na sprzedaży ważnych informacji będących w posiadaniu władz publicznych. Wcześniejsze dysponowanie przez biznes takimi informacjami umożliwia osiągnięcie specjalnych zysków. Korupcja informacyjna może też oznaczać sprzedaż informacji będących w posiadaniu jednostek prywatnych, np. spółek giełdowych, władz giełdy, maklerów, zarządów spółek itp., których wykorzystanie niejawne może narazić pozostałych akcjonariuszy na straty.

Prawo do informacji to jedno z podstawowych praw człowieka, bez którego niemożliwe staje się korzystanie z innych praw. Stanowi ono jeden z filarów funkcjonowania współczesnych demokracji i jest warunkiem przejrzystego, podlegającego kontroli obywateli państwa. Dostęp do informacji publicznej jest szczególnie istotny na poziomie samorządowym.

W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198). Konstytucja RP w trzech artykułach reguluje prawo wolności informacji. W art. 54 ust. 1 stwierdza, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Art. 61 ust. 1 stanowi zaś, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Artykuł ten precyzuje w ust. 2, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenie kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Art. 61 ust. 3 dopuszcza ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Art. 61 ust. 4 stanowi, że tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Z kolei art. 74 ust. 3 stanowi, iż każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Praw zawartych w art. 74 ust. 3 dochodzić można, zgodnie z art. 81, w granicach określonych w ustawie.

Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w wyżej wymienionej ustawie oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Prawo dostępu do informacji przysługuje każdemu i obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Udostępnianie informacji publicznych następuje poprzez:

- ogłaszanie w Biuletynie Informacji Publicznej,
- udostępnianie na wniosek osoby zainteresowanej,
- wyłożenie w powszechnie dostępnym miejscu/holu budynku Biura Rzecznika na wydzielonej w tym celu tablicy informacyjnej.

Ograniczenie dostępu może wynikać jedynie z:

- przepisów o ochronie informacji niejawnych,
- przepisów o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (m.in. danych osobowych, handlowych, bankowych itp.),
- ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, a także w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa).

Dodać należy, że w Polsce wymieniony powyżej katalog metod ograniczenia dostępu do informacji jest faktycznie znacznie rozszerzany. W kwestii dostępu do informacji zarówno panujący w Polsce stan prawny, jak i obyczaje dalekie są nie tylko od ideału, ale także od tego, co stanowi dorobek wielu innych krajów europejskich, zwłaszcza tych, które nie zaznały komunistycznego ustroju.

Nad uprawnieniami obywatela do informacji o własnym państwie ciąży brzemień złej przeszłości, złych przepisów, złych nawyków pochodzących z czasów, kiedy wszelkie wolności obywatelskie były fikcją. W PRL władza na temat tego jak działa, co robi, co zamierza i jak wydaje publiczne pieniądze mówiła tylko to, co sama chciała i ile chciała. Przedstawiciele władzy zawsze mogli bezkarnie dowolną informację ukryć, przemilczeć lub zafałszować. Złudzeniem byłoby sądzić, że sama zmiana ustroju politycznego może automatycznie wszystko w tej mierze odmienić. W Polsce nadal mamy do czynienia z praktycznym ograniczaniem dostępu obywateli do informacji publicznej i z kontrolą tych informacji przez urzędy, instytucje, pojedynczych funkcjonariuszy władz publicznych – rządowych i samorządowych. Mamy do czynienia z małą przejrzystością struktur, mechanizmów decyzyjnych i procedur. Kontrolowanie dostępu obywateli do informacji, niezależnie od powodów, jest zjawiskiem szkodliwym i rodzi dalsze patologie. Informacje, które z mocy prawa nie są objęte tajemnicą państwową, skarbową czy bankową, często stają się niejawne lub jawne dla wybranych. Z taką selektywną jawnością nierzadko wiąże się po prostu korupcja, gdyż informacja staje się przedmiotem nielegalnej wymiany korzyści. Ale nawet tam, gdzie korupcja nie występuje, pojawia się niczym nieuzasadniona nierówność szans w korzystaniu przez obywateli z prawa do informacji.

Analizując treść i praktykę stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej należy stwierdzić, że nie spełnia ona swoich zadań. Obowiązujące przepisy nie gwarantują obywatelowi pełnego dostępu do informacji o funkcjonowaniu organów władzy państwowej i samorządowej. Konieczne są zmiany systemowe w dostępie do informacji publicznej poprzez:

- przegląd i uproszczenie wszystkich przepisów regulujących dostęp do informacji,
- zwiększenie roli Biuletynów Informacji Publicznej jako podstawowego źródła informacji publicznej,
- uproszczenie procedury udostępniania informacji publicznej,
- skrócenie czasu na wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej do 7 dni od złożenia wniosku,
- wprowadzenie przejrzystej procedury w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej,
- wprowadzenie realnych sankcji za niedostępnianie informacji publicznej i utrudnianie dostępu do informacji publicznej, wprowadzenie realnych sankcji za zakazywanie nagrywania przebiegu posiedzeń kolegialnych organów władzy.

1.1.4. Korupcja legislacyjna (polityczna)

Jeden z najstarszych śladów łapówkarstwa władzy znajdujemy u Galla Anonima:

„Tymczasem Sieciech, wróciwszy do Polski [...] kusił chytrze znaczniejszych spośród nich, wielmożów śląskich obietnicami i darami i powoli przeciągał ich na swoją stronę”⁹.

Według Transparency International korupcja polityczna jest nadużyciem powierzonej władzy przez przywódców politycznych dla uzyskania prywatnej korzyści, celem zwiększenia swej władzy lub bogactwa.

Korupcja legislacyjna (polityczna) osłabia demokrację poprzez wpływanie lub nawet kompletne zmienianie procesów formalnych czy prawnych. Korupcja podczas wyborów i w jednostkach legislacyjnych zmniejsza wiarygodność i narusza stabilność w ustawodawstwie, faworyzuje pewne grupy społeczne. Innymi słowy, narusza wartości demokratyczne takie, jak równość wobec prawa, tolerancja i sprawiedliwość.

Korupcja legislacyjna jest elementem korupcji politycznej. Jest to wpływanie na kształt ustawodawstwa w zamian za korzyści dla parlamentarzystów. Zjawisko to jest ściśle powiązane z lobbingsiem, ale występuje tylko wówczas, gdy w zamian za poparcie konkretnych rozwiązań następuje określona forma zapłaty, nie związana tylko z poparciem wyborczym (np. finansowa w naturze, poprzez specjalne usługi itp.).

Historycznie można wskazać przejawy korupcji politycznej zarówno w praktyce życia publicznego, np. greckich polis, jak też w okresie dominacji na kontynencie republikańskiego, czy zwłaszcza cesarskiego Rzymu. Średniowieczna Europa odziedziczyła w spadku cywilizację rzymską, zatrutą także tą patologią. Nie wyeliminowały znacząco korupcji jako faktu chrześcijańskie cnoty licznych świętych władców tamtego okresu. Dla nas jednak jest ważne, jak zmieniały się charakter, zasięg i formy korupcji politycznej na ziemiach polskich. Tutaj istnieją przykłady odnotowane już przez Galla Anonima. Okres Rzeczypospolitej Obojga Narodów to choćby usankcjonowanie polityczne i prawne instytucji liberum veto (1652 r.), a także klientelizm szlachty w stosunku do magnaterii.

We współczesnej Polsce za przykład korupcji politycznej może posłużyć złożenie posłance obietnicy udzielenia korzyści w formie pomocy w załatwieniu stanowiska wiceministra, a jej bliskim – w umieszczeniu na czołowych miejscach na listach wyborczych. Ponadto padły obietnice pomyślnego uregulowania wiarygodności wekslowych posłów Samoobrony, którzy zdecydowaliby się odejść z tej partii, a także pomoc posłance w wyjaśnieniu problemów z wymiarem sprawiedliwości. Należy zauważyć, że posłanka w tej sytuacji była niewątpliwie funkcjonariuszem publicznym, a propozycja korupcyjna złożona przez wysokiego urzędnika była dokonana w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznej.

Według wyników badań Centrum Badań Opinii Społecznej w 2005 i 2006 r. odsetek badanych uważających, że korupcja polityczna stanowi duży problem, utrzymuje się na podobnym, bardzo wysokim poziomie. Obecnie, zdaniem zdecydowanej większości pytanym, korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym (67%) lub dużym (26%). Sumując, 93% badanych zauważa problem korupcji. Nie dostrzega go

⁹ Gall Anonim, Kronika Polska, tłum. Roman Grodecki, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Wrocław, Wrocław 2003.

jedynie 2% ankietowanych, a 5% nie ma zdania w tej kwestii. Zmienne społeczno-demograficzne w zasadzie nie mają wpływu na opinię ankietowanych.

Jako sprzyjające korupcji politycznej (legislacyjnej) uważa się następujące warunki:

- deficyty informacji:
 - ograniczona przejrzystość działań rządu;
 - ograniczona wolność dostępu do informacji legislacyjnych;
 - próby ograniczania wolności słowa i wolności prasy;
- ograniczona wiarygodność i kontrola nad rządem:
 - źle funkcjonująca lub silnie ograniczona demokracja;
 - brak społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych monitorujących pracę rządu;
 - ignorancja wobec wyborów;
 - słabe wykształcenie prawnicze;
 - lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, powodujące brak formalnego uzasadnienia podejmowanych decyzji, a w konsekwencji utrudniające kontrolę procedur decyzyjnych;
 - słaby benchmarking lub jego brak;
- okazje i inicjatywy:
 - duży sektor publiczny i wiele regulacji rządowych może stwarzać okazję do powstania korupcji; jest to jeden z argumentów przemawiających za prywatyzacją; mimo tego istnieją kraje z małą lub praktycznie nieistniejącą korupcją, w których sektor publiczny jest duży (np. kraje nordyckie);
 - słabo opłacani pracownicy rządowi;
 - długa praca na jednym stanowisku wpływa na powstawanie więzi pomiędzy poszczególnymi pracownikami, co w konsekwencji może zachęcić do korupcji czy kumoterstwa;
- warunki socjalne:
 - niewyedykowane społeczeństwo;
 - w społeczeństwach, gdzie integracja między ludźmi nie jest ważna w porównaniu do innych wartości, zauważa się częstsze występowanie korupcji.

Do form korupcji politycznej zaliczyć należy:

- **łapówkarstwo** – łapówki są dawane w celu osiągnięcia pewnych korzyści związanych z lokalnym prawem lub omińnięcia pewnych procedur związanych z daną działalnością, mogą być też żądane przez jednostki administracji w celu wykonania procedury, za którą są już opłacani przez państwo; według statystyk łapówkarstwo na świecie pomiędzy 1996 a 2006 rokiem szacuje się na około miliard dolarów;
- **prezenty, datki** – podczas, gdy przy łapówkarstwie istnieje intencja wpłynięcia na podejmowanie pewnych decyzji, przy „prezentach” wystarczy, że ktoś otrzyma przedmiot o znaczącej wartości, dzięki posiadanemu przez siebie stanowisku; wiele państw posiada specjalne ustawy zapobiegające występowaniu takich dwuznacznych sytuacji, w Polsce funkcjonuje tzw. instytucja rejestru korzyści; zgodnie z ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w rejestrze ujawniane są korzyści uzyskiwane m.in. przez posłów, senatorów lub ich małżonków; do rejestru należy zgłaszać informacje o:
 - wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek;

- faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego;
- darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu Pracy;
- wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami;
- innych uzyskanych korzyściach, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej;

Do rejestru należy także zgłaszać informacje o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych. Wszystkie zmiany danych objętych rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia. Rejestr jest jawny. Rejestr dla posłów prowadzi Marszałek Sejmu, a dla senatorów Marszałek Senatu. Prowadzący rejestr raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim dane.

Jak pokazuje praktyka funkcjonowania rejestru korzyści, jest on skuteczny z uwagi na jego nieformalną kontrolę przez przedstawicieli mediów i konkurencyjnych opcji politycznych. Dla przykładu, w lutym 2007 r. na swoich stronach internetowych tygodnik *Newsweek* podał, że Premier Jarosław Kaczyński nie wpisał do dwóch rejestrów korzyści (które powinien wypełniać jako premier i jako poseł) tego, że kieruje radami nadzorczymi Fundacji Prasowej Solidarności i Fundacji Nowe Państwo. Tygodnik zaznaczył, że jest to naruszenie prawa, bo o takim fakcie trzeba poinformować, nawet jeśli nie pobiera się wynagrodzenia z tego tytułu.

- **nepotyzm i kumoterstwo** – formą korupcji jest również nadawanie przywilejów członkom swojej rodziny (nepotyzm) lub przyjaciółom (kumoterstwo); może tu również wystąpić łapówkarstwo, kiedy udzielana jest łapówka w celu zmuszenia kogoś do zatrudnienia bliskiej osoby na wysokie stanowisko;
- **nadużywanie budżetu** – mogą istnieć również takie sytuacje, kiedy to osoba odpowiedzialna za budżet danej jednostki państwowej, organizacji czy projektu dysponuje i zarządza nim w sposób niezgodny z przyjętymi normami; może, np. zatrudniać firmy, które oferują mniej korzystne warunki niż pozostałe lub opłacać wybraną firmę kwotą wyższą niż ustaloną; inną formą jest wydawanie pieniędzy z budżetu na cele prywatne;
- **wsparcie kampanii wyborczej** – politycy często znajdują się w sytuacjach korupcjogennych, ze względu na konieczność uzyskania pieniędzy na swoje kampanie; często sprawiają wówczas wrażenie, że działają na rzecz organizacji, które ich wspierały, co budzi podejrzenia o korupcję.

Finansowe wspieranie polityków przez korporacje może być postrzegane jako kupowanie głosów wybranych urzędników i dlatego niektóre kraje, na przykład Francja, całkowicie zabraniają takich praktyk. W Polsce finansowanie kampanii wyborczej jest jawne, a wydatki poniesione na nią przez partie polityczne są pokrywane z ich własnych funduszy. W przypadku komitetów wyborczych partii politycznych, ich jedynym źródłem finansowania działalności jest Fundusz Wyborczy, który partia zakłada w celu finansowania wyborów, w tym m.in. wyborów do Sejmu i Senatu. Środki tegoż funduszu mogą pochodzić jedynie z wpłat własnych członków partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów jedynie od osób fizycznych. Partie korzystają również z finansowa-

nia z budżetu państwa. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jeżeli natomiast w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory, suma ta ulega zwiększeniu do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Dla koalicyjnych komitetów wyborczych, źródłem finansowania mogą być, podobnie, jak w przypadku odrębnych partii politycznych, specjalnie powołane fundusze wyborcze, działające na tych samych zasadach. Nie mogą one, tak samo jak komitety wyborcze wyborców, przyjmować środków finansowych od:

- osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą,
- cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym wypadku podobnie, łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego koalicyjnego komitetu wyborczego albo komitetu wyborczego wyborców nie może przekraczać 15-krotności najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzaniu wyborów.

Dodatkowo w wypadku komitetów wyborczych wyborców istnieje możliwość zaciągania zobowiązań kredytowych z przeznaczeniem na cele działalności wyborczej. We wszystkich przypadkach, środki służące prowadzeniu kampanii wyborczej muszą być gromadzone na rachunkach bankowych.

1.1.5. Korupcja przy oferowaniu stanowisk dla polityków w sektorze przedsiębiorstw

Zjawiska korupcyjne przy oferowaniu stanowisk dla polityków w sektorze przedsiębiorstw państwowych, komunalnych oraz z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego związane są głównie z obchodzeniem, bądź też niestosowaniem regulacji dotyczących zasad wyboru członków zarządów takich podmiotów. Poza obsadzaniem zarządów spółek, zjawiska korupcyjne w mniejszym zakresie, z uwagi na sformalizowaną procedurę, pojawiają się również w procesie wyboru członków rad nadzorczych. Obecnie zasady powoływania członków zarządów oraz rad nadzorczych określają następujące akty prawne:

- Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz. U. nr 171 poz. 1397 z 2002 r.);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz. U. Nr 55, poz. 476 z 2003r. z późn. zm.);
- Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa.

Na podstawie art. 19a. ust. 1 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁰ w spółce, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, członkowie zarządu powoływani i odwoływani są przez radę nadzor-

¹⁰ Zgodnie z Lex Polonica, Internetowy Serwis Informacyjny Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008

czą. Powołanie na członka zarządu następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przez radę nadzorczą. Przepis ten nie dotyczy członka zarządu wybranego przez pracowników.

Postępowanie kwalifikacyjne ma na celu sprawdzenie i ocenę kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka zarządu. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu oraz warunki, jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko członka zarządu spółki, zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów. Po zakończeniu postępowania konkursowego, rada nadzorcza powiadamia organ wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa w spółce o wynikach postępowania kwalifikacyjnego, o powołaniu kandydata na stanowisko członka zarządu spółki oraz przesyła uchwałę rady nadzorczej wraz z protokołem z postępowania kwalifikacyjnego.

Jednym z przepisów ograniczających „upolitycznianie”, a tym samym zjawiska korupcyjne w oferowaniu stanowisk w przedsiębiorstwach jest art. 15a. Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Na jego podstawie, osobami wskazanymi przez Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej spółki powstałej w drodze komercjalizacji, nie mogą być osoby:

- zatrudnione w biurach poselskich, senatorskich, poselsko-senatorskich lub biurach posłów do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze;
- wchodzące w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz oraz uprawnionych do zaciągania zobowiązań;
- zatrudnione przez partie polityczne na podstawie umowy o pracę.

Podobnego ograniczenia nie zawierają zasady powoływania członków zarządu, stąd w tym przypadku istnieje szersze pole do nadużyć.

1.2. Aktualne tendencje w poszczególnych rodzajach korupcji

Walka z korupcją nie ma, do tej pory, charakteru masowego działania w sferze prawa. Jednym z bardziej kompleksowych, przynajmniej w założeniu, działań podjętych przez Rząd w kierunku minimalizacji zjawiska korupcji jest *Strategia Antykorupcyjna*.

Program zwalczania korupcji został przyjęty przez Rząd 17 września 2002 roku. Strategia miała na celu eliminowanie zjawiska korupcji, poprzez działania wielokierunkowe i długofalowe, do których zaliczono:

- uporządkowanie przepisów prawa, aby tworzyły jasny, klarowny, nie pozostawiający wątpliwości system, umożliwiający swobodny rozwój rynku, pomnażający siłę ekonomiczną państwa, opartą na rzeczywistym kapitale oraz wdrożenie zmian organizacyjnych, usprawniających administrację i kreujących jej profesjonalizm;
- uczestnictwo i współpracę wszystkich: polityków, urzędników i obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych oraz mediów z drugiej strony;
- nakierowanie przedsięwzięć na zmianę klimatu społecznego, panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie, tworzenie w walce z korupcją silnych związków pomiędzy politykami, którzy wykazują wolę walki z tą patologią, a społeczeństwem

obywatelskim; sposobem osiągnięcia tego celu jest propagowanie wiedzy na temat zagrożeń oraz konsekwencji praktyk korupcyjnych; szczególnie ważne zadanie stoi przed szkołą w kontekście edukacji młodych Polaków; istotnym czynnikiem jest również wprowadzenie kodeksów etycznych dla poszczególnych grup zawodowych.

Wdrażanie strategii podzielono na dwa etapy. Pierwszy obejmował lata 2002-2004. Za obszary działalności publicznej podatne na korupcję uznano:

- zamówienia publiczne,
- służbę cywilną,
- procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa,
- administrację szczebla centralnego i samorządową,
- wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją,
- usługi publiczne,
- ochronę zdrowia,
- finanse publiczne.

Program działania zakrojony był na szeroką skalę, jednak najwięcej działań legislacyjnych podjęto w zakresie nowelizacji *Prawa zamówień publicznych* oraz opracowania kampanii społecznej, sygnalizującej negatywne konsekwencje zjawiska korupcji.

Drugi etap wdrażania *Strategii Antykorupcyjnej* jest przewidywany do wykonania w latach 2005-2009. Dokumentem będącym jego podstawą jest *Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna*, II etap wdrażania został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 25 stycznia 2005 r. Zasadniczymi celami II etapu programu są: wdrażanie systemowych rozwiązań mających zapobiegać korupcji oraz kształtowanie postaw etycznych nie pozwalających na działania korupcyjne. Realizację *Strategii Antykorupcyjnej* monitoruje Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, działający w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA. Obszary działalności publicznej, w których proponowane są zadania przeciwdziałające zjawisku korupcji w II etapie *Strategii Antykorupcyjnej*, to:

- gospodarka,
- najwyższa władza państwowa,
- administracja publiczna,
- wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję,
- ochrona zdrowia,
- finanse publiczne,
- edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

Jednym z szerzej zakrojonych, w ramach drugiego etapu strategii działań jest edukacja i nagłośnienie w środkach masowego przekazu problemu zwalczania korupcji. To dobre rozwiązanie biorąc pod uwagę skalę społecznego poparcia, jakim cieszy się w Polsce obchodzenie obowiązujących reguł prawnych i procedur, poprzez wykorzystywanie różnego typu zależności i relacji osobowych oraz finansowych.

Pomimo realizacji strategii, obowiązujące przepisy pozostają jednak nadal niespójne, mechanizmy poszczególnych działań są mało efektywne, a penalizacja działań nagannych tak znikoma, że funkcja kary w żaden sposób nie jest straszakiem, który doprowadziłby do umniejszenia działań korupcyjnych.

Nadal zbyt mało uwagi poświęca się promocji zachowań pozytywnych i kształtowaniu prawidłowych zachowań w działaniach szeroko pojętej administracji publicznej.

W dalszym ciągu elementem powodującym powstanie sytuacji korupcjogennych, w zakresie zamówień publicznych, jest najczęściej sposób dokonywania oceny poszczególnych ofert z uwzględnieniem punktacji, co powoduje, że ocena ta jest subiektywna. Brak jest odrębnych kryteriów dla poszczególnych typów usług, co może powodować, że w ogólnej ocenie kryteria doboru ofert są niejednoznaczne.

Z korupcją możemy mieć do czynienia zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców. Zamawiający może na przykład, w zamian za korzyść majątkową, tak określić przedmiot zamówienia, by tylko jedna firma spełniała postawione warunki. Przyjmujący zlecenie natomiast, może na przykład zaproponować, w zamian za zwycięstwo w przetargu, gratyfikację dla osoby zasiadającej w komisji przetargowej, w postaci wyboru na doradcę technicznego osoby wskazanej przez zasiadającego w komisji.

Po stronie odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, do korupcji dochodzi także w formie „przecieku” ważnej informacji dotyczącej, np. przedmiotu zamówienia. Przecieki taki stawia jednego z oferentów w korzystniejszej od pozostałych sytuacji, gdy oferent ten dysponuje dodatkowymi informacjami – kosztorysem inwestorskim czy kryteriami oceny oferenta – przez co może lepiej przygotować swoją ofertę. Należy podkreślić, że aby zminimalizować wpływ na decyzje, a co za tym idzie niebezpieczeństwo korupcji, ustawodawca nakazał, aby procedura udzielania zamówienia publicznego była jawna i w przeważającej części pisemna.

Ograniczenie korupcji w zamówieniach publicznych jest możliwe przede wszystkim przez zapewnienie maksymalnej jawności procesu ich udzielania oraz jawności i weryfikacji ich realizacji, szerokie wykorzystanie metod elektronicznych oraz wzmocnienie kwalifikacji osób odpowiedzialnych za procedury przetargowe.

Pod pojęciem jawności zamówień publicznych rozumie się zarówno dostęp do informacji o zamówieniach, jak i jawność dokumentacji zgromadzonej w toku procedury, również odwoławczej. Rozwiązaniem, które doprowadziłoby do zapewnienia dostępu do wszystkich zamówień publicznych byłoby wprowadzenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń w elektronicznym Biuletynie Zamówień Publicznych dla wszystkich typów zamówień publicznych. Na ograniczenie zjawisk korupcyjnych wpłynąć może również stworzenie mechanizmu, dzięki któremu możliwa byłaby weryfikacja należytego wykonania umów zawartych w ramach procedury zamówień publicznych. Należy w tym miejscu dodać, że umowy takie zgodnie z art. 139 ust. 3 PZP są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

Korupcja administracyjna jest zjawiskiem występującym z większym lub mniejszym natężeniem w większości państw świata. Aby ją skutecznie ograniczać, musi tego chcieć większość społeczeństwa świadoma zagrożeń, jakie niesie korupcja. Zmiana postaw społecznych wymaga czasu, nie następuje w rok czy nawet kilka lat. A działania edukacyjne w tym zakresie muszą podejmować wszyscy uczestnicy życia publicznego.

W lipcu 2003 roku weszła w życie nowelizacja *Kodeksu Karnego* oraz *Kodexu Postępowania Karnego*. Jest ona, zwłaszcza przez jej twórców, przedstawiana jako „rewolucyjna”, jako „przełom w ściganiu korup-

cji". Nowelizacja wprowadza kilka istotnych zmian. Dookreśla, kto jest „osobą pełniącą funkcję publiczną”, a więc może być ścigany za tzw. przestępstwa korupcyjne. Jest to między innymi osoba zatrudniona w instytucji dysponującej środkami publicznymi lub, której obowiązki określone są w ustawie.

Inna zmiana dotyczy konfiskaty mienia pochodzącego bezpośrednio z przestępstwa, w tym z łapownictwa. Sąd będzie mógł orzec przepadek mienia, jeśli oskarżony nie będzie potrafił wykazać legalnych źródeł jego pochodzenia. Podobnie może postąpić, jeśli będzie zachodziło duże prawdopodobieństwo, że majątek ten został przekazany osobie trzeciej. Penalizacji podlega także korupcja w działalności gospodarczej (biznesie) i w sporcie.

Wprowadzono także zasadę nie karania za łapownictwo czynne (wręczenie łapówki), jeśli korzyść została przyjęta, a osoba, która ją wręczyła zawiadomiła organa ścigania zanim one się o tym dowiedziały. Przepis o nie karaniu za łapownictwo czynne z pewnością przyczynia się do zwiększenia dochodzeń w sprawach o wymuszenie łapówki.

Korupcji zapobiega skuteczny system kontroli wewnątrz instytucji, wcześniej wykrywający wszelkie uchybienia i nieprawidłowości. Kontrola wewnętrzna w Polsce jest niedoceniana. W wielu instytucjach komórki tego typu są ciałami całkowicie pasywnymi.

Jednym z działań Ministerstwa Skarbu, przedstawionego przez Ministra Aleksandra Grada podczas konferencji podsumowującej 100 dni jego pracy, jest wprowadzenie przejrzystego i otwartego trybu powoływania rad nadzorczych we wszystkich spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

Ministerstwo Skarbu nie jest włączone jako instytucja w realizację *Strategii Antykorupcyjnej*, fakt ten wskazuje na brak zaangażowania programu w sferę nadużyć przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych w sektorze przedsiębiorstw państwowych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa. Problem ten jest dostrzegany przez obecnego Ministra Skarbu, zdaniem którego jednym z działań jakie mogą przyczynić się do ograniczenia sytuacji związanej z obsadzaniem „politycznym” stanowisk w spółkach Skarbu Państwa jest wprowadzenie szczególnych zasad doboru kandydatów na członków zarządu w spółkach o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Można rozważyć, czy stworzenie „zasobu menadżerskiego” stanowiącego ewidencję osób posiadających odpowiednie kwalifikacje dla zarządzania spółkami Skarbu Państwa, zapobiegnie nadużyciom przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych w sektorze przedsiębiorstw państwowych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa. Taki „rejestr” mógłby działać sprawnie jedynie w przypadku ustalenia czytelnych kryteriów wyboru ekspertów, poprzedzonego przeprowadzeniem pogłębionej procedury rekrutacyjnej. Możliwość powoływania jedynie przez walne zgromadzenie, bez postępowania konkursowego oznacza pozostawienie furtki dla nadużyć.

1.3. Rodzaje działalności gospodarczej o największym zagrożeniu korupcyjnym

Zagrożenie korupcyjne jest szczególnie duże w dziedzinach objętych koncesjonowaniem czy uzyskiwaniem zezwoleń. Zbyt wiele rodzajów działalności gospodarczej wymaga uzyskiwania przez przedsiębiorców koncesji, zezwoleń, pozwoleń, licencji. Wprawdzie Ustawa o swobodzie działalności gospo-

darczej znacznie uporządkowała tę sferę decyzji organów publicznych m.in. poprzez ograniczenie liczby koncesji obszarów, w których wymagane jest zezwolenie, to jednak zmiany te nie są wystarczające. Konieczne jest: zniesienie większości zezwoleń, pozwoleń, licencji, które pozostały poza zakresem ustawy, dokonanie przeglądu rodzajów działalności gospodarczej, które wymagają wpisu do rejestru działalności regulowanej i znaczne ograniczenie obowiązku takiego wpisu.

W myśl art. 46 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, działalnością koncesjonowaną jest:

- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, bezbiornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych;
- wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja i obrót paliwami i energią;
- ochrona osób i mienia;
- rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych;
- przewozy lotnicze.

Wszystkie z wymienionych rodzajów działalności koncesjonowanej są szczegółowo uregulowane w stosownych ustawach. Z uwagi na to, że katalog działalności koncesjonowanej jest katalogiem zamkniętym, wprowadzenie koncesjonowania innych dziedzin działalności gospodarczej wymaga zmiany wspomnianej ustawy. Koncesja jest udzielana na czas określony. Czas ten nie może być krótszy niż 5 lat i dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy.

W Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej wydłużony został minimalny okres na jaki wydana jest koncesja z dwóch do pięciu lat, brak jest jednak regulacji dotyczących odnawialności zezwoleń na działalność gospodarczą. Pojęcie „odnawialność” koncesji czy zezwoleń dotyczy sytuacji, kiedy termin koncesji lub zezwolenia wygasa, a przedsiębiorca musi starać się po raz kolejny o taką decyzję. O ile problem odnawialności koncesji został przy okazji prac nad ustawą rozwiązany, kwestia odnawialności zezwoleń pozostaje nadal aktualna. Poprzedzić należy postulat, by wprowadzić zasadę, że zezwolenia wydawane są na czas nieoznaczony, a na czas oznaczony tylko na wniosek przedsiębiorcy.

Problem ten pokazuje, że działalność gospodarcza, której prowadzenie w znacznym stopniu uzależnione jest od uznaniowej decyzji organu administracji jest działalnością, która rodzi najwięcej zagrożeń w kwestii powstawania zjawisk korupcyjnych.

Należy wyeliminować uznaniowość organów administracji publicznej przy wydawaniu koncesji. Wprowadzić Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprowadza instytucję przetargu w sytuacji, gdy liczba podmiotów ubiegających się o koncesję jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia, to jednak rozwiązania te są niewystarczające. Należy dokonać przeglądu przepisów szczególnych, regulujących kwestię koncesji i wyeliminować te, które zawierają element uznaniowości, oparty o zasadę tzw. „ważnego interesu publicznego”.

Zagrożenia korupcyjne są również duże w tych dziedzinach, które bazują na kontraktach uzyskiwanych w oparciu o zamówienia publiczne. Do wspomnianych dziedzin można zaliczyć budownictwo,

zwłaszcza projekty z zakresu budownictwa liniowego, projekty informatyczne, realizowane na zlecenie władz publicznych, a także innego rodzaju usługi i wytwarzanie towarów na potrzeby władz publicznych. W tym zakresie kluczową rolę odgrywa prawidłowa ustawa o zamówieniach publicznych.

Wyeliminowaniu zagrożeń korupcyjnych, a także metodom stosowanym przez przedsiębiorstwa, w celu ograniczania opisanych zjawisk korupcyjnych poświęcone są kolejne rozdziały pracy.

2. Zagrożenia korupcyjne w przedsiębiorstwach w świetle badań

(Anna Szcześniak)

2.1. Metodologia badania. Charakterystyka respondentów.

Zagrożenia korupcyjne były jednym z przedmiotów badania przeprowadzonego przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym. Celem projektu było zidentyfikowanie mechanizmów sprzyjających korupcji i ich przejawów (sytuacji korupcyjnych), określenie kosztów korupcji dla firm oraz opisanie i upowszechnienie najlepszych praktyk stosowanych przez firmy w celu przeciwdziałania korupcji. Dla osiągnięcia tego celu przeprowadzono wśród polskich przedsiębiorców badanie, umożliwiające poznanie zagrożeń korupcyjnych, z jakimi spotykają się przedsiębiorcy oraz stosowanych przez nich mechanizmów przeciwdziałania korupcji.

Instrumentem umożliwiającym zdiagnozowanie zjawiska korupcji w otoczeniu przedsiębiorców była ankieta badawcza. Zespół projektowy Instytutu, na podstawie materiałów źródłowych oraz posiadanego doświadczenia w realizacji podobnych projektów, opracował pilotażową wersję ankiety badawczej. Zawierała ona pytania ukierunkowane na określenie stosunków charakteryzujących współpracę polskich przedsiębiorstw ze wszystkimi interesariuszami, tj. z całym otoczeniem biznesu w kontekście możliwych przejawów korupcji oraz zidentyfikowania metod zapobiegania i przeciwdziałania temu zjawisku. W ankiecie ujęto trzy grupy pytań:

- odnoszące się do zjawisk korupcyjnych w prowadzeniu działalności gospodarczej, z jakimi spotykają się przedsiębiorcy,
- odnoszące się do kosztów ponoszonych przez firmy w związku z korupcją,
- dotyczące wypracowanych praktyk i mechanizmów przeciwdziałania korupcji.

Następnie, opracowany formularz ankiety został poddany konsultacjom z przedsiębiorcami, aby dopasować formę i treść pytań kierowanych do badanej grupy. Konsultacji zostały poddane: obszary badawcze ujęte w ankiecie w kontekście celowości doboru, zrozumiałości pytań i możliwości odpowiedzi. Konsultacje przeprowadzono w formie rozmów telefonicznych oraz korespondencji e-mailowej z przedstawicielami 25 przedsiębiorstw. Rozmówcy reprezentowali firmy usługowe, handlowe, produkcyjne i budowlane z takich branż, jak: informatyczna, metalowa i maszynowa, a także papiernicza, elektryczna, drzewna, samochodowa, tekstylna, farmaceutyczna, wydawnicza, transportowa i spedycyjna. Na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorców, zostały wprowadzone zmiany do wstępnej wersji ankiety. Skorygowano m.in. wyjaśnienia odnoszące się do pytań, w których można było wybrać kilka opcji. Doprecyzowano także instrukcje odnoszące się do osób, które powinny wypełniać poszczególne działy ankiety. W wyniku sugestii przedsiębiorców, do ankiety został dodany list przewodni skierowany do uczestników badania, wyjaśniający, że czas poświęcony na udział w badaniach zaowocuje opracowaniem zbioru mechanizmów zarządzania, które ograniczą ryzyko korupcyjne i prawne oraz potencjalne straty, które przedsiębiorstwo może w związku z tym ponieść. W ten sposób powstało właściwe narzędzie – ankieta badawcza.

Przedstawione w dalszej części publikacji wyniki badań obejmują dane dotyczące wszystkich przedsiębiorstw, a także reprezentują pięć podziałów obejmujących po dwie grupy w każdym podziale:

- a) **przedsiębiorstwa prowadzące monitoring ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników (symbol PMR) i nie prowadzące (symbol NPMR)** – weryfikacja hipotezy, że monitoring ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników sprzyja ograniczeniu zagrożenia korupcyjnego;
- b) **przedsiębiorstwa, których kierowniczy personel został przeszkolony z punktu widzenia odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (symbol POK) i nie został przeszkolony (symbol NPOK)** – weryfikacja hipotezy, że świadomość zagrożenia karami zmniejsza zagrożenie korupcją i powoduje negatywne postrzeganie korupcji;
- c) **przedsiębiorstwa, których kierowniczy personel został przeszkolony z punktu widzenia etyki biznesu (symbol PE) i nie został przeszkolony (symbol NPE)** – weryfikacja hipotezy, że przeszkolenie etyczne kierowniczego personelu ogranicza zagrożenie korupcją;
- d) **przedsiębiorstwa, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie zasadności decyzji kierowniczych (symbol MKZ) i nie pozwalają (symbol NMKZ)** – weryfikacja hipotezy, że posiadanie systemów kontroli przyczynia się do zmniejszenia ryzyka zagrożeń korupcyjnych firmy;
- e) **przedsiębiorstwa, które uczestniczyły w programie certyfikacji etycznej „Przedsiębiorstwo Fair Play” (PFP) i przedsiębiorstwa nie uczestniczące w tym programie (NPPF)**, dla zweryfikowania tezy, że certyfikacja etyczna sprzyja ograniczeniu ryzyka w zakresie zagrożeń korupcyjnych oraz, że przedsiębiorstwa poddające się takiej certyfikacji stosują skuteczniejsze mechanizmy zarządzania zabezpieczające je przed korupcją, oszustwami czy defraudacją.

Właściwe badanie zostało przeprowadzone w marcu i kwietniu 2008 r. wśród 104. przedsiębiorstw w województwach pomorskim i lubuskim, przy współpracy Zespołów Badań Ankietowych Wojewódzkich Urzędów Statystycznych w Gdańsku i Zielonej Górze. Badanie było anonimowe, zostało przeprowadzone przez ankietatorów metodą spotkania bezpośredniego i rozmowy z przedsiębiorcami w siedzibach firm. Zasadniczo odpowiedzi udzielali przedstawiciele kadry zarządzającej – 57% udzielających odpowiedzi stanowili dyrektorzy/właściciele, kolejne ponad 24% – członkowie ścisłego kierownictwa firmy, a co szósty rozmówca był specjalistą. Jeżeli chodzi o wielkość miejscowości reprezentowanych przez firmy, które wzięły udział w badaniu, prawie 45% miało swoje siedziby w miastach powyżej 300 tys. mieszkańców i jedynie 12,6% respondentów prowadziło działalność gospodarczą w miejscowościach do 30 tys. mieszkańców. Co dziesiąta firma miała swoją siedzibę w mieście liczącym od 30 do 60 tys. mieszkańców i tylko niespełna 6% – w miastach od 60 do 100 tys. mieszkańców.

Biorąc pod uwagę liczbę pracujących w badanych firmach, największą grupę – prawie 41% – stanowiły małe firmy, zatrudniające od 10 do 49 pracowników, niemal co czwarta firma to mikrofirma zatrudniająca do 9 osób, 1/5 przedsiębiorstw należała do grupy średnich firm (od 50 do 249 pracujących), a w co siódmym badanym podmiocie zatrudniano powyżej 249 pracowników.

Jeżeli chodzi o reprezentowane rodzaje działalności, respondenci mogli wskazywać więcej niż jeden rodzaj, stąd liczby nie sumują się do 100%. Z przedstawionego niżej zestawienia wynika, że prawie 60% firm, które uczestniczyły w badaniu prowadzi działalność usługową, prawie 1/3 – handlową, co czwarta firma zajmuje się produkcją, a 12 firm wskazało na budownictwo.

Na pytanie: *Czy firma była lub jest uczestnikiem programu „Przedsiębiorstwo Fair Play”?* ponad 42% respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej, a pozostała grupa 58% rozmówców zaprzeczyła. Szczegółowe dane dotyczące miejscowości, z których pochodziły przedsiębiorstwa uczestniczące w badaniu, liczby pracujących, rodzaju prowadzonej działalności, stanowiska zajmowanego przez osobę udzielającą odpowiedzi na pytania oraz uczestnictwa w programie „Przedsiębiorstwo Fair Play” zawiera poniższa tabela.

Tabela 1**Metryka przedsiębiorstw biorących udział w badaniu**

Metryka	w liczbach	w %
Kategoria wielkości miejscowości:		
do 30 tys. mieszkańców	13	12,6
31-60	10	9,7
60-100	6	5,8
100-300	28	27,2
pow. 300	46	44,7
Kategoria liczby pracujących:		
do 9	25	24,3
10-49	42	40,8
50-249	21	20,4
pow. 249	15	14,6
Kategoria rodzaju działalności:		
Produkcja – P	24	23,3
Handel – H	31	30,1
Usługi – U	61	59,2
Budownictwo – B	12	11,7
Respondent :		
Dyrektor/Właściciel – D	59	57,3
Kierownik (członek ścisłego kierownictwa) – K	25	24,3
Specjalista – S	17	16,5
Radca prawny (prawnik) – R	2	1,9
Czy firma była lub jest uczestnikiem programu PFP		
Tak	44	42,3
Nie	60	57,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.2. Dziedziny objęte sygnałami korupcyjnymi

Respondentom przedstawiono dwanaście dziedzin najbardziej narażonych na zachowania korupcyjne. Mieli oni również możliwość wskazania innych zakresów, a także mogli odpowiedzieć czy sygnał w danej dziedzinie dotyczył ich firmy, czy innego przedsiębiorstwa. Rozkład odpowiedzi na temat dziedzin objętych sygnałami korupcyjnymi zawiera poniższa tabela.

Tabela 2

**Dziedziny objęte sygnałami korupcyjnymi – procent respondentów i ocena
(skala od 5 – bardzo często do 1 – bardzo rzadko)**

Czy przedsiębiorstwo zetknęło się z sygnałem wskazującym na zagrożenie korupcją na styku z administracją publiczną?	Sygnał dotyczył firmy		Sygnał dotyczył innego przedsiębiorstwa	
	Tak w %	Jeżeli tak, jak często – średnia	Tak w %	Jeżeli tak, jak często – średnia
w trakcie kontaktów ze służbą zdrowia	18,3	2,47	23,1	2,92
przy zamówieniach publicznych	17,3	2,11	25,0	2,27
przy ubieganiu się o decyzje z zakresu zabudowy i zagospodarowania terenu	13,5	1,57	20,2	2,33
przy ubieganiu się o decyzje budowlane	12,5	1,61	20,2	2,48
przy uzyskiwaniu koncesji i zezwoleń	6,7	2,00	16,3	2,59
odstąpienie od kary lub innej czynności urzędowej w zamian za korzyści	6,7	1,57	13,5	2,07
przy ubieganiu się o decyzje z zakresu ochrony środowiska	5,8	2,00	6,7	2,28
przy certyfikacji produktów	4,8	1,00	5,8	2,17
przy legislacji na szczeblu samorządowym (np. przy uchwalaniu planów miejscowych)	2,9	2,00	13,5	3,43
przy legislacji na szczeblu centralnym	1,9	3,50	8,7	2,22
przy ubieganiu się o pomoc publiczną	1,9	1,50	6,7	2,14
przy umorzeniu zobowiązania podatkowego lub innego	1,9	1,00	8,7	2,22
inne zakresy	1,0	3,00	4,8	3,00
liczba respondentów	104			

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że najwięcej firm (ponad 18%) zetknęło się z sygnałami wskazującymi na zagrożenie korupcją w trakcie kontaktów ze służbą zdrowia i, że zdarzało się to dosyć często (2,47 – kiedy 5 oznacza bardzo często). O 5% więcej respondentów (23,1%) odpowiedziało, że ten sygnał dotyczył innego przedsiębiorstwa i zdarzało się to częściej, niż w przypadku firm respondentów (2,92). Jeszcze więcej rozmówców – 25% słyszało, że inne firmy zetknęły się z sygnałami wskazującymi na zagrożenia korupcyjne przy zamówieniach publicznych. W tej dziedzinie sygnały korupcyjne miało ponad 17% firm uczestniczących w badaniu. Wśród najczęściej wymienianych dziedzin, w których firma była narażona na zagrożenie korupcją wskazano także ubieganie się o decyzje z zakresu zabudowy i zagospodarowania terenu (13,5%) oraz decyzje budowlane (12,5%). Średnio najczęściej respondenci spotykali się z sygnałem wskazującym na korupcję przy legislacji na szczeblu centralnym – 3,5 ale jednocześnie ten obszar wskazało jedynie 1,9% rozmówców.

Z przedstawionych wyników można wnioskować, że respondenci częściej słyszeli o sygnałach korupcyjnych odbieranych przez inne przedsiębiorstwa, niż sami zetknęli się z takimi sytuacjami. We wszystkich wyszczególnionych dziedzinach procent odpowiedzi „sygnał dotyczył innego przedsiębiorstwa” był wyższy niż „sygnał dotyczył firmy reprezentowanej przeze mnie”. Największą różnicę we wskazaniach „sygnał dotyczył mojej firmy” i „sygnał dotyczył innego przedsiębiorstwa” obserwujemy przy legislacji na szczeblu samorządowym, odpowiednio 2,9% oraz 13,5% wskazań. Także, jeżeli chodzi o częstotliwość, ten zakres został uznany za dziedzinę, w której według respondentów inne firmy najczęściej spotykały się z sygna-

łami korupcyjnymi (3,43). W opinii co piątego uczestnika badania z sygnałem oznaczającym zagrożenie korupcyjne inne firmy zetknęły się w przypadku ubiegania się o decyzje z zakresu zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzje budowlane.

Wśród innych zakresów respondenci wymienili ZUS, wymiar sprawiedliwości oraz policję.

2.3. Sytuacje korupcyjne

W celu zdiagnozowania na czym polegała sytuacja korupcyjna, z którą zetknęło się dane przedsiębiorstwo lub inna firma, respondentom przedstawiono dziesięć różnych sytuacji, mogli też wskazać inne przypadki. Rozkład odpowiedzi zawiera poniższa tabela.

Tabela 3

Sytuacje korupcyjne – procent respondentów i ocena (skala od 5 – bardzo często do 1 – bardzo rzadko)

Proszę wskazać, na czym polegała sytuacja korupcyjna?	Sytuacja dotyczyła firmy		Sytuacja dotyczyła innego przedsiębiorstwa	
	Tak w %	Jeżeli tak, jak często – średnia	Tak w %	Jeżeli tak, jak często – średnia
nierzetelna praca komisji przetargowych	22,1	2,17	24,0	2,12
przygotowanie specyfikacji zamówienia, w sposób sugerujący preferowanie jednej z firm	21,2	2,27	29,8	2,29
wydawanie zwolnień chorobowych osobom nieuprawnionym	20,2	2,67	23,1	2,92
sygnał o możliwości uzyskania preferencji w zamian za świadczenia pieniężne	18,3	1,68	20,2	2,24
oczekiwanie darmowych lub prawie darmowych usług lub towarów	17,3	1,78	24,0	2,56
oczekiwanie bliżej nieokreślonych korzyści dla urzędnika	16,3	2,06	21,2	2,73
nierówne traktowanie błędów formalnych (pomijanie błędów w przypadku części firm)	16,3	2,29	19,2	2,7
przyznawanie uprawnień rentowych osobom nieuprawnionym	10,6	2,55	21,2	2,14
oczekiwanie korzyści w formie zatrudnienia w przedsiębiorstwie osób wskazanych przez urzędnika	8,7	1,55	15,4	2,19
oferowanie płatnej protekcji	6,7	2,85	10,6	2,73
liczba respondentów	104			

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wynika z powyższej tabeli, według ponad 22% rozmówców ich firmy spotkały się z sytuacją korupcyjną podczas prac komisji przetargowych, jeśli chodzi o częstotliwość – średnio 2,17 podczas, gdy 1 oznaczało bardzo rzadko, a 5 – bardzo często. Niemal tyle samo wskazań (21,2%) miało przygotowanie specyfikacji zamówienia w sposób sugerujący preferowanie jednej z firm oraz wydawanie zwolnień chorobowych osobom nieuprawnionym (20,2%), przy czym z ostatnią sytuacją spotykano się najczęściej spośród wymienionych – średnio 2,67. Jeszcze częściej (średnio 2,85) firmy respondentów spotykały się z sytuacją korupcyjną polegającą na płatnej protekcji, ale ten przypadek został wskazany przez niespełna 7% uczestniczących w badaniu.

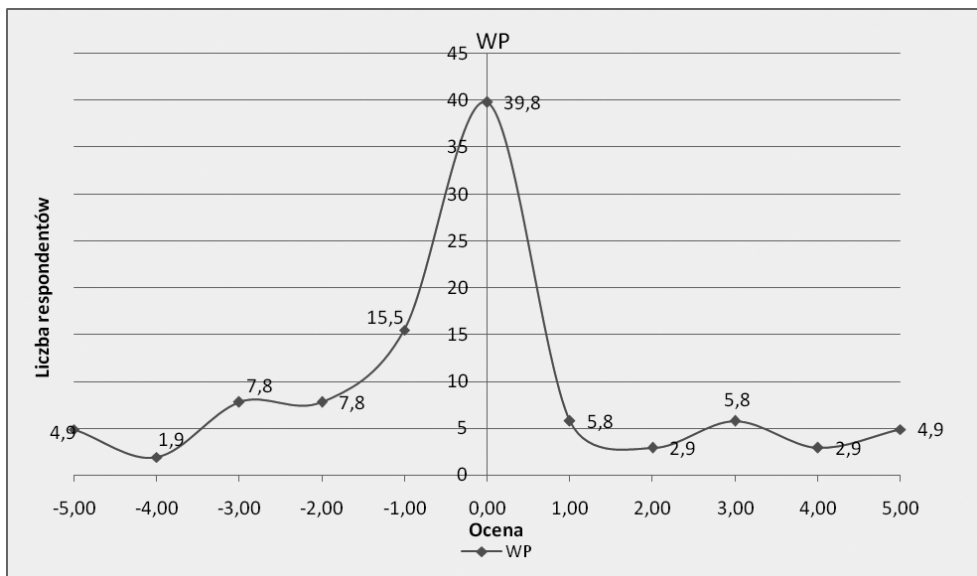
Podobnie, jak z dziedzinami, w których przedsiębiorcy spotykali się z sytuacjami korupcyjnymi, również już w konkretnych przypadkach więcej respondentów twierdziło, że dana sytuacja dotyczyła innej firmy. W opinii niemal 30% badanych przedsiębiorców inne przedsiębiorstwa miały do czynienia z sytuacją korupcyjną polegającą na przygotowaniu specyfikacji zamówienia w sposób sugerujący preferowanie jednej z firm. Po 24% respondentów powiedziało, że również inne przedsiębiorstwo było narażone na korupcję z powodu nierzetelnej pracy komisji przetargowych oraz oczekiwania darmowych lub prawie darmowych usług lub towarów. Niewiele mniej osób (23,1%) wskazało też na wydawanie zwolnień chorobowych osobom nieuprawnionym, jako na sytuację korupcyjną dotyczącą innej firmy i ten przypadek uznany został za najczęściej spotykany przez inne podmioty (średnio 2,92). Warto zauważyć, że największa różnica we wskazaniach, że w danej sytuacji znalazła się firma reprezentowana przez respondenta i że sytuacja dotyczyła innego przedsiębiorstwa, pojawiła się w przypadku przyznawania uprawnień rentowych osobom nieuprawnionym – odpowiednio 10,6% oraz 21,2%. Co ciekawe wszystkie z dziesięciu sytuacji przedstawionych ankietowanym – w odniesieniu do innego przedsiębiorstwa – zostały wskazane przez co najmniej 10% respondentów. Inne formy korupcji, poza wymienionymi, nie zostały zgłoszone podczas wywiadów.

2.4. Dynamika korupcji

W celu zbadania odczuć przedsiębiorców, jeżeli chodzi o dynamikę korupcji, respondenci zostali poproszeni o jej ocenę w skali od -5 (bardzo maleje) do 5 (bardzo rośnie). Uzyskane odpowiedzi przedstawia poniższy wykres.

Wykres 1

Ocena dynamiki korupcji w Polsce w 2008 roku



Jak widać, prawie 40% przedsiębiorców stwierdziło, że liczba sytuacji korupcyjnych pozostaje bez zmian. O ile tyle samo respondentów (po 4,9%) uznało, że liczba sytuacji korupcyjnych bardzo maleje i bardzo rośnie, po zsumowaniu ocen ujemnych i oddzielnie dodatnich okazało się, że zdecydowanie więcej osób jest zdania, że korupcja maleje niż, że rośnie – odpowiednio 37,9% i 22,3%, co może napawać optymizmem.

2.5. Skala zagrożenia korupcją w Polsce

Kolejne pytanie w ankiecie dotyczyło oceny zagrożenia poszczególnymi sytuacjami korupcyjnymi w Polsce. Respondenci mieli ocenić zagrożenie korupcją w przedstawionych sytuacjach w skali od 1 – najmniejsze zagrożenie, do 10 – największe, mogli również wskazać inne przypadki. Przedsiębiorcy uczestniczący w badaniu uznali, że największe zagrożenie korupcją istnieje w przypadku oferowania stanowisk w gospodarce, w zamian za zasługi polityczne – ocena średnia wyniosła 7. Nieco niższą ocenę średnią (6,23) uzyskały zamówienia publiczne, a następnie kontakty ze służbą zdrowia (5,97). W ogóle rozrzut ocen średnich nie jest duży i wyniósł 2,07, a najniższe zagrożenie korupcją respondenci przypisali udzielaniu decyzji administracyjnych na szczeblu centralnym, niemniej i w tym przypadku średnia ocena jest stosunkowo wysoka (4,93), co świadczy o poważnym zagrożeniu korupcją. Szczegółowe wyniki na temat skali zagrożenia korupcją w Polsce przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 4

Zagrożenie sytuacjami korupcyjnymi (ocena w skali od 1 – najmniejsze do 10 – największe)

Zagrożenie sytuacjami korupcyjnymi:	Ocena średnia
oferowanie stanowisk w gospodarce w zamian za zasługi polityczne	7,00
korupcja przy zamówieniach publicznych	6,23
korupcja w kontaktach z publiczną służbą zdrowia	5,97
korupcja przy udzielaniu koncesji	5,49
korupcja przy tworzeniu prawa na szczeblu centralnym	5,44
korupcja przy dostępie do ważnych informacji	5,34
korupcja przy udzielaniu decyzji administracyjnych na szczeblu samorządowym	5,05
korupcja przy tworzeniu prawa na szczeblu samorządowym	5,02
korupcja przy udzielaniu decyzji administracyjnych na szczeblu centralnym	4,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Inne sytuacje, w których dochodzi do zagrożenia korupcją, poza wymienionymi, nie zostały zgłoszone podczas wywiadów.

3. Koszty korupcji

(Ariadna Bednarz, Paulina Bednarz, Konrad Szylar)

Pojęcie korupcji funkcjonuje już niemalże w każdej sferze życia publicznego i prywatnego. W pierwszym rozdziale przytoczone zostały definicje korupcji. Zjawisko to, pomimo dostrzeganego przez przedsiębiorców, sygnalizowanego w poprzednim rozdziale, niewielkiego spadku liczby sytuacji korupcyjnych, ciągle generuje duże koszty. Jak wynika z raportu przedstawionego w maju 2008 r. przez firmę doradczą Ernst&Young¹¹ w polskich przedsiębiorstwach poziom korupcji jest ponad dwa razy wyższy niż w krajach Europy Zachodniej, a jednocześnie polscy przedsiębiorcy uznają korupcję za mniejszy problem, niż firmy z krajów rozwiniętych. Jak widać, korupcja jest bardzo dużym problemem także w sferze świadomości przedstawicieli firm. W Polsce zdaje się nadal pokutować przekonanie, że wręczenie korzyści majątkowej jest akceptowanym sposobem na utrzymanie przewagi konkurencyjnej w prowadzeniu działalności, a z drugiej strony informowanie o wykrytych nadużyciach traktowane jest jako donosicielstwo. Jednocześnie z innego badania, przeprowadzonego przez firmę doradczą Deloitte w 2008 roku wynika, że aż 80%¹² prezesów największych polskich firm uważa, że najpowszechniejszymi z występujących u nich nadużyć są łapownictwo i korupcja. Według badanych najczęstszych nadużyć dokonuje się w sferach: nieuzasadnionych zakupów, sprzeniewierzenia majątku firmy, manipulowania procesem przetargowym, ukrytych prowizji oraz łapówkarstwa.

Korupcja jest zazwyczaj kojarzona z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz stosunków na styku administracja – biznes. Na tej płaszczyźnie korupcja zwiększa koszty przedsiębiorców m.in. poprzez pozaprawne opłaty, koszty prowadzenia negocjacji z urzędnikami czy ostatecznie ryzyko ujawnienia korupcji. Szczególnie uciążliwą dla przedsiębiorców jest korupcja przy różnego rodzaju przetargach publicznych – dostępność łapówek w tym obszarze może skłaniać urzędników do zwiększania biurokracji, mnożenia przepisów i kryteriów dostępu, wprowadzania nowych zasad i reguł sprzyjających przedsiębiorcom biorącym udział w korupcji, a dyskryminujących całkowicie innych. Powoduje to sytuację, w której firmy mające powiązania są chronione przed konkurencją przez tzw. parasol administracyjny.

Przedstawiciele biznesu wskazują także na inny rodzaj nadużyć występujący w relacjach czysto biznesowych, tj. przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo. Na tym obszarze istnieje cały szereg ujawnionych już nadużyć stosowanych przez nierzetelnych przedsiębiorców, w celu uzyskania lepszej pozycji konkurencyjnej, są to m.in. łapówki majątkowe poprzez podkupywanie klientów i kontrahentów do korumpowania w wewnętrznych strukturach konkurencji, tj. „kupowania” pracowników w celu wykorzystania stosowanej w firmach technologii, know-how czy idei nowych projektów.

Z raportu *Confronting corruption*¹³ opracowanego przez PricewaterhouseCoopers na podstawie anonimowych ankiet przeprowadzonych wśród 390 menedżerów wyższego szczebla (senior executives) oraz 36 wywiadów pogłębionych wśród menedżerów i ekspertów do walki z korupcją z 14 krajów wynika, że

¹¹ www.bankier.pl

¹² Raport Deloitte Polska: Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw, 2008.

¹³ <http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishations.nsf/docid/2D4384E635D7CF9BCA257408002B4101>.

aż 63% badanych wskazało, że doświadczyło „jakiejs formy rzeczywistej lub usiłowanej korupcji”¹⁴, przy jednoczesnym postrzeganiu zwiększeniu poziomu karalności (uważa tak 56% ankietowanych, a aż 71% oczekuje dalszego nasilenia represji w ciągu nadchodzących pięciu lat).

3.1. Koszty dla przedsiębiorstwa

Cytowany wyżej raport *Confronting corruption* dostarcza także dowodów na skalę strat ponoszonych przez przedsiębiorstwa z powodu korupcji. Prawie połowa (45%) respondentów uważa, że ich firma straciła konkretną okazję lub nie weszła na jakiś rynek ze względu na zagrożenie korupcją, 39% twierdzi, że straciło zamówienie publiczne ze względu na skorumpowanych urzędników, a 42% uważa, że ich konkurenci płacą łapówki. Do najpoważniejszego ryzyka związanego z korupcją zaliczają możliwość utraty reputacji (55% respondentów – więcej niż łączne wyniki dla ryzyka: prawnego, regulacyjnego i finansowanego). Pozytywne wydają się również wyniki wskazujące na świadomość potrzeby lepszego zrozumienia zjawisk korupcyjnych i podjęcia z nimi walki, co w opinii aż 70% ankietowanych przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności ich firmy, zdolności do podejmowania lepszych decyzji, możliwości otwarcia nowych rynków oraz społecznego zaangażowania.

Badania przeprowadzone przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym (IBnDiPP) potwierdzają szczególnie ostatnią z przedstawionych w raporcie PricewaterhouseCoopers tez. Samoświadomość przedsiębiorców, a co za tym idzie wprowadzanie mechanizmów kontroli i zapobiegania nadużyciom, znacząco wpływa na zmniejszenie nadużyć oraz ich kosztów i wynikającego z nich ryzyka. Z przeprowadzonego badania wynika, że firmy prowadzące monitoring ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników rzadziej ponoszą dodatkowe koszty związane z korupcją niż firmy, które tego rodzaju monitoringu nie prowadzą.

3.1.1. Koszty ponoszone przez firmę w związku z korupcją

Poniższa tabela prezentuje wyniki badań Instytutu odnoszące się do kosztów korupcji.

Tabela 5

Koszty ponoszone przez firmę w związku z korupcją – procent respondentów

Czy Pani/Pana firma poniosła dodatkowe koszty związane z korupcją?	PMR	NPMR	POK	NPOK	PE	NPE	MKZ	NMKZ
Tak	17,5	34,5	34,1	20,7	21,7	30,4	30,8	20,4
Nie	82,5	65,5	65,9	77,6	78,3	67,9	69,2	79,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

Objaśnienia: PMR- prowadzące monitoring ryzyka, NPMR – nie prowadzące monitoringu ryzyka; POK – kierownictwo przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; NPOK – kierownictwo nie przeszkolone w zakresie odpowiedzial-

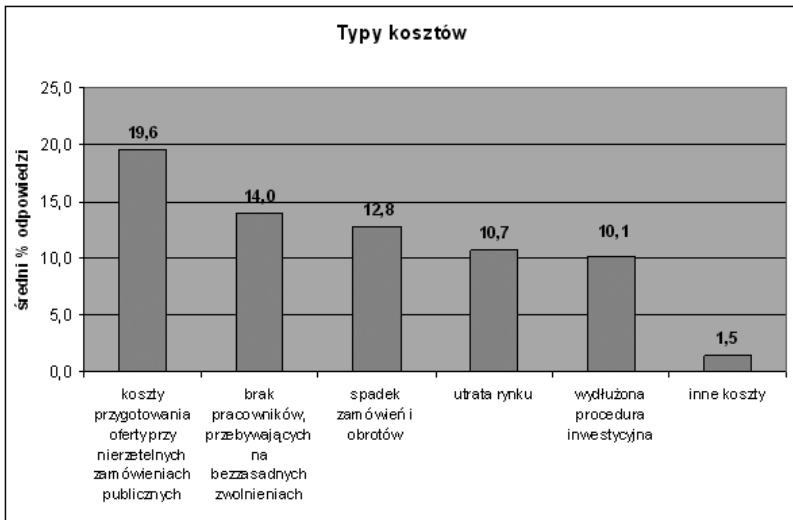
¹⁴ *Confronting corruption** The business case for an effective anti-corruption programme, PricewaterhouseCoopers 2008, s. 2.

ności karnej; PE – kierownictwo przeszkolone etycznie; NPE – kierownictwo nie przeszkolone etycznie; MKZ – mechanizmy kontroli weryfikują zasadność decyzji kierowniczych; NMKZ – nie ma mechanizmów kontroli weryfikujących zasadność decyzji kierowniczych

Ponoszenie dodatkowych kosztów z tytułu korupcji deklaruje zaledwie 17,5% przedsiębiorstw prowadzących monitoring, co jest niewielkim odsetkiem biorąc pod uwagę, że na to samo pytanie pozytywnej odpowiedzi udzieliła aż 1/3 przedsiębiorstw nie prowadzących monitoringu ryzyka korupcyjnego (34,5%). Biorąc pod uwagę wyniki zaobserwowane we wszystkich badanych grupach, a więc: wśród przedsiębiorstw prowadzących monitoring ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników (PMR), przedsiębiorstw, których kierowniczy personel został przeszkolony z punktu widzenia odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (POK), przedsiębiorstw, których personel kierowniczy został przeszkolony z punktu widzenia etyki biznesu (PE), przedsiębiorstw, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na weryfikację zasadności decyzji kierowniczych (MKZ) – warto zauważyć, że właśnie pierwsza grupa wskazuje na to, że najrzadziej ponosi koszty korupcji. Potwierdza to hipotezę, że prowadzenie monitoringu oraz szybka reakcja na pojawiające się ryzyko jest istotnym środkiem prewencji, a co za tym idzie, sprzyja ograniczeniu zagrożenia korupcyjnego. Warto zauważyć tutaj, że niewiele gorsze wyniki zostały odnotowane w grupie firm, w których personel został przeszkolony z etyki biznesu (21,7% na tak). Można stwierdzić więc, że przeszkolenie etyczne personelu kierowniczego wpływa na zakres zagrożenia korupcją. Potwierdzeniem tej hipotezy mogą być także wyniki dwóch pozostałych grup badanych, w których wskaźnik ponoszenia kosztów jest dość wysoki. W drugiej grupie badanych, tj. firm, w których kierownictwo zostało przeszkolone z zakresu odpowiedzialności karnej, widoczna jest zaskakująco wysoka różnica wskazań w stosunku do firm, w których takich szkoleń nie było. Wyniki w tej grupie można zinterpretować dwojako. Z jednej strony, biorąc pod uwagę koszty ponoszone przez pracodawcę z tytułu stosowania przez pracowników praktyk korupcyjnych, można zaryzykować stwierdzenie, że sama świadomość odpowiedzialności karnej nie jest wystarczającym motywatorem do przeciwdziałania czy zaniechania działań korupcyjnych. W tym przypadku zdaje się pokutować przekonanie pracowników, że firmy w sytuacji wykrycia nadużycia rzadko powiadamiają o tym organy ścigania, w obawie przed utratą wizerunku i kontrahentów. W efekcie osoby te nie ponoszą żadnej odpowiedzialności karnej. Z drugiej strony, prezentowane wyniki mogą być potwierdzeniem hipotezy, że funkcjonowanie w otoczeniu firm stosujących korupcję wpływa negatywnie na przedsiębiorstwa, które w swej działalności zachowują się etycznie. Najbardziej widoczne jest to w obszarze zamówień publicznych, gdzie firmy postępujące etycznie ponoszą wysokie nakłady materialne i niematerialne przygotowując dokumentację przetargową, a ostatecznie przetargi rozstrzygane są na korzyść firm stosujących praktyki korupcyjne (patrz Wykres 2 – typy kosztów). W przypadku czwartej grupy firm – stosujących mechanizmy kontroli weryfikujących zasadność decyzji kierowniczych oraz firm nie posiadających takich mechanizmów – można wysunąć wniosek, iż niski odsetek wskazań w drugim przypadku jest przede wszystkim efektem niewiedzy, gdyż brak jakichkolwiek mechanizmów kontroli nie pozwala na wykrycie nadużyć i praktyk korupcyjnych.

Wykres 2

Typy kosztów ponoszonych przez firmy w związku z korupcją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

Jednym z najczęściej wymienionych kosztów związanych z korupcją są wydatki dotyczące przygotowania oferty przy nierzetelnych zamówieniach publicznych – 19,6% wszystkich wskazań. Najczęściej z kosztami tego typu spotykają się firmy, których personel został przeszkolony z punktu widzenia odpowiedzialności karnej (25% – patrz Wykres 3). Ten wynik jest potwierdzeniem założenia, że firmy postępujące etycznie narażone są na ponoszenie niepotrzebnych kosztów z tytułu funkcjonowania w obszarach, w których stosowane są praktyki korupcyjne. Firmy takie angażują swój personel, czas i pieniądze nie wiedząc, że ich starania z góry skazane są na niepowodzenie.

Jako jeden z bardzo istotnych kosztów korupcji firmy wskazały także brak pracowników, spowodowany bezzasadnymi zwolnieniami lekarskimi – 14% wszystkich wskazań. W tym kontekście potwierdzają się wyniki naszego badania, gdzie jako jeden z najbardziej korupcyjnych obszarów, respondenci wskazali służbę zdrowia. Bezzasadne zwolnienia lekarskie to najbardziej uciążliwy proceder, z którym pracodawcy w zasadzie nie mają jak walczyć – jedyną możliwością jest zgłoszenie przypuszczenia bezzasadnego zwolnienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jednak w praktyce procedura ta jest bardzo czasochłonna. Jest to wynik sytuacji w służbie zdrowia, gdzie często panuje zasada powielania złych schematów i bezzasadnego wydawania zwolnień pacjentom. Częste ostatnio sytuacje w polskich firmach, polegające na strajku pracowników poprzez wzięcie zwolnień lekarskich są idealnym tego przykładem.

Trzecim najczęściej ponoszonym kosztem związanym z korupcją jest spadek zamówień i obrotów – 12,8% wszystkich wskazań. Z jednej strony jest to konsekwencja czynnika związanego z utratą przetargów i niemożności realizowania zamówień publicznych oraz innych zleceń z powodu praktyk korupcyjnych stosowanych przez konkurencję. Z drugiej strony, zakładając, że to właśnie w badanej firmie występują sytuacje korupcyjne, wynik wskazuje na to, że kontrahenci i klienci nie chcą współpracować z nierzetelnym i nieuczciwym partnerem biznesowym. Potwierdza to tym samym hipotezę, iż firmy nie-

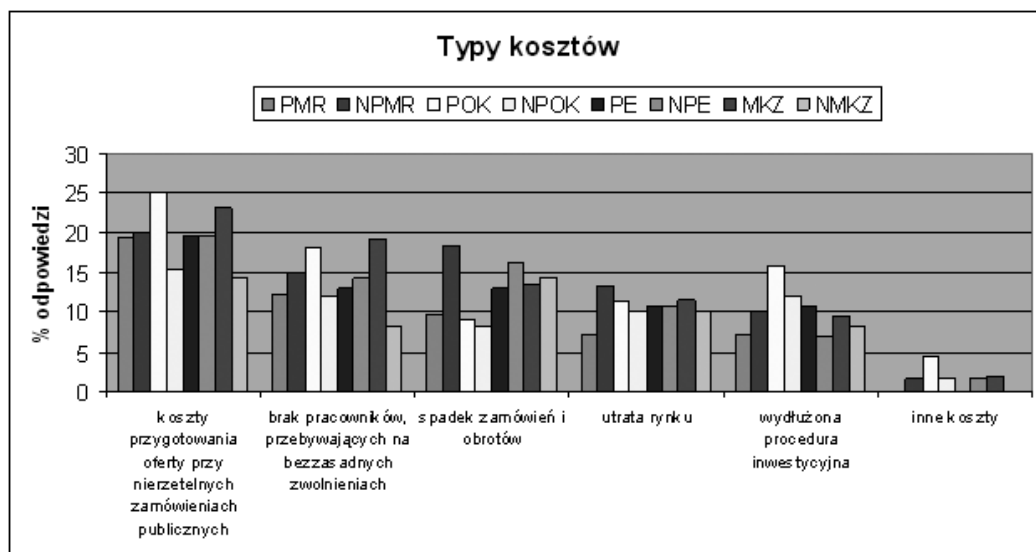
uczciwie nie mogą w długiej perspektywie liczyć na lojalność klientów i kontrahentów, którzy prędzej czy później zaczną obawiać się o własne interesy i narażenie na podobne praktyki w stosunku do nich samych. W tym kontekście nie dziwi fakt, iż najwięcej wskazań indywidualnych w tym obszarze pochodziło od firm, które nie prowadzą monitoringu ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników – aż 18,3% (patrz Wykres 3).

Kolejny koszt wskazany przez ankietowane firmy to utrata rynku – 10,7% wszystkich wskazań. Utrata rynku może być bezpośrednim efektem istnienia problemów wyżej opisanych i stanowić pogłębienie problemów firmy stykającej się z sytuacjami korupcyjnymi. Warty podkreślenia jest fakt, że podobnie jak w przypadku spadku zamówień i obrotów, również z tym problemem najczęściej spotykają się firmy, które nie prowadzą monitoringu ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników – 13,3% (patrz Wykres 3). Utrata rynku jest wypadkową wszystkich trzech wskazanych powyżej kosztów. Firmy, które nie prowadzą monitoringu wymienionego ryzyka często nie są świadome jego występowania, a co więcej, nie są w stanie zidentyfikować czynności o znamionach korupcyjnych. Ponadto w sytuacji, gdy firma nie prowadzi na bieżąco monitoringu występującego ryzyka, nie potrafi tym samym odpowiednio reagować, gdy ryzyko przestaje być tylko ryzykiem, a staje się realnym zagrożeniem i stratą dla firmy.

Ostatnim istotnym kosztem wskazywanym przez ankietowane firmy jest wydłużona procedura inwestycyjna (10,1% wszystkich wskazań), która podobnie jak w przypadku nieuczciwych przetargów wymaga zaangażowania kapitału własnego firm na długi czas i rosnących kosztów planowanej inwestycji. W skrajnych przypadkach może się okazać, iż ze względu na przedłużające się procedury planowana inwestycja staje się nieopłacalna.

Wykres 3

Typy kosztów ponoszonych przez firmy w związku z korupcją w podziale na rodzaje ankietowanych firm.

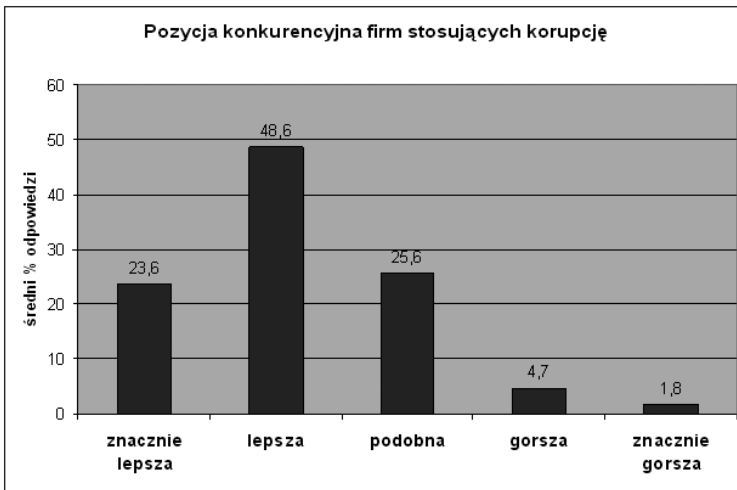


3.1.2. Pozycja konkurencyjna firm stosujących korupcję

Z przeprowadzonego badania wynika, że większość ankietowanych firm – zarówno tych stosujących różne mechanizmy w celu uniknięcia korupcji, jak i tych nie stosujących takich narzędzi uważa, że firmy stosujące korupcję mają większe szanse na zbudowanie przewagi konkurencyjnej, a co za tym idzie na osiągnięcie i utrzymanie lepszej pozycji na rynku – aż 48,6% wskazań.

Wykres 4

Pozycja konkurencyjna firm stosujących korupcję zdaniem ankietowanych firm

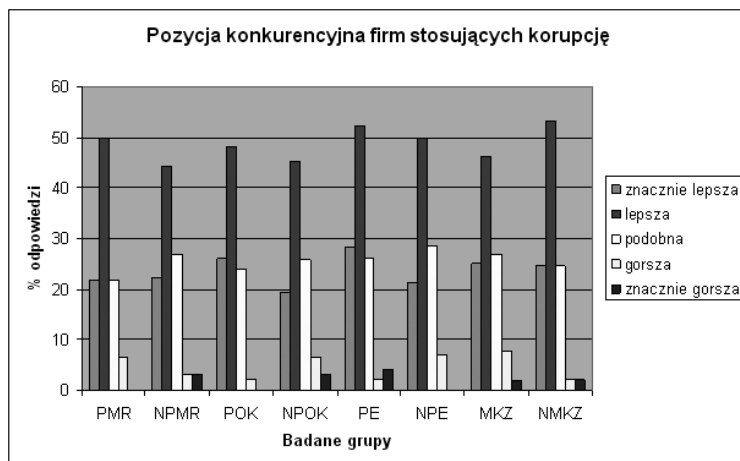


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

Przyglądając się wynikom badań, w przyjętych przez Instytut grupach przeciwieństw widać, że zdania są podzielone: część ankietowanych twierdzi, że sytuacja firm stosujących korupcję jest znacznie lepsza niż konkurencji, a część, że podobna i znacznie gorsza. W skali ogólnej warto zauważyć, że w firmach stosujących monitoring ryzyka (PMR), prowadzących szkolenia dotyczące odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (POK) oraz w przedsiębiorstwach przeszkolonych z etyki biznesu (PE) większy odsetek respondentów opowiada się za tym, że pozycja konkurencyjna firm stosujących korupcję jest znacznie lepsza niż innych firm, natomiast w firmach nie stosujących żadnego z powyższych narzędzi (czyli: NPMR, NPOK, NPE) duży odsetek ankietowanych przychylił się do opcji, że sytuacja ta jest podobna. Odwrotną sytuację od tej zależności zauważyć można w ostatniej grupie badanych przedsiębiorstw, a więc przedsiębiorstwach, w których wdrożono mechanizmy kontroli weryfikujące zasadność decyzji kierowniczych oraz firm, w których takich mechanizmów nie ma. W tej grupie proporcjonalnie więcej firm z wdrożonymi mechanizmami kontroli twierdzi, że sytuacja firm stosujących korupcję jest podobna (27%), a przedsiębiorstwa bez tych mechanizmów mają równo podzielone zdania – 24,5% dla odpowiedzi „znacznie lepsza” i 24,5% dla odpowiedzi „podobna”. Warto również zauważyć, że w grupach firm prowadzących monitoring ryzyka defraudacji, firm, których kierownictwo zostało przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej i firm, których personel nie został przeszkolony z etyki biznesu, nikt nie wskazał odpowiedzi, że pozycja konkurencyjna firm stosujących korupcję jest znacznie gorsza.

Wykres 5

Pozycja konkurencyjna firm stosujących korupcję w podziale na grupy firm



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IlnDiPP

Objaśnienia: PMR- prowadzące monitoring ryzyka, NPMR – nie prowadzące monitoringu ryzyka; POK – kierownictwo przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; NPOK – kierownictwo nie przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; PE – kierownictwo przeszkolone etycznie; NPE – kierownictwo nie przeszkolone etycznie; MKZ – mechanizmy kontroli weryfikują zasadność decyzji kierowniczych; NMKZ – nie ma mechanizmów kontroli weryfikujących zasadność decyzji kierowniczych

Biorąc pod uwagę szczegółowe odpowiedzi firm, w grupach według przeciwieństw można zauważyć, iż w przypadku firm prowadzących monitoring ryzyka defraudacji i firm go nie prowadzących, firmy z drugiej grupy częściej prezentują skrajne poglądy na temat konkurencyjności – więcej odpowiedzi na „znacznie lepsza” i „znacznie gorsza”, niż firmy prowadzące monitoring, które notabene w 50% uważają pozycję firm stosujących korupcję za lepszą.

Kolejną badaną grupą są firmy, w których kierownictwo zostało przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione oraz firmy, które nie przeprowadziły takich szkoleń. Największa dysproporcja wskazań widoczna jest przy odpowiedzi „znacznie lepsza”. W przypadku tej odpowiedzi oraz kolejnych tzn. „znacznie lepsza” i „lepsza” dominują odpowiedzi przedsiębiorstw prowadzących szkolenia, natomiast w przypadku pozostałych („podobna”, „gorsza” i „znacznie gorsza”) dominują odpowiedzi grupy przeciwnej – NPOK. Wynik jest nieco zaskakujący ponieważ wydawałoby się, że odpowiedzi powinny być odwrotne. Przedstawione wyniki wydają się łączyć z poprzednim pytaniem, gdzie firmy te oddały największą liczbę głosów na straty wynikające z udziału w nierzetelnych przetargach.

Podobna sytuacja występuje w kolejnej grupie przeciwieństw, a więc w przedsiębiorstwach przeszkolonych w zakresie etyki biznesu oraz firm, które takich szkoleń nie zapewniają. Wyjątek stanowi tutaj odpowiedź „znacznie gorsza”, która nie została wskazana ani razu przez firmy nie przeszkolone w zakresie etyki. Warto również wspomnieć, że grupa firm przeszkolonych w zakresie etyki miała najwyższą liczbę odpowiedzi, iż sytuacja firm stosujących korupcję jest znacznie gorsza – 4,3%.

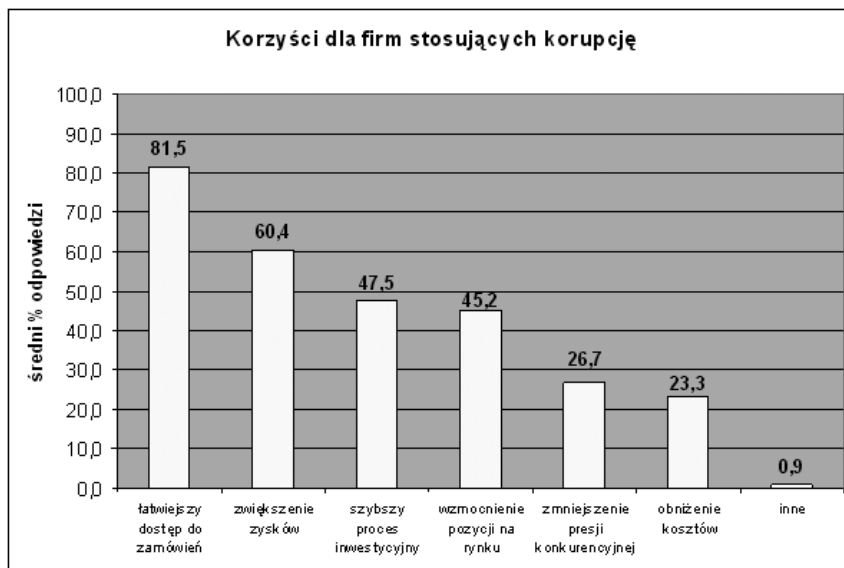
Odpowiedzi ostatnich analizowanych grup firm, tj. tych, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na weryfikację zasadności decyzji kierowniczych oraz firm, które tych mechanizmów nie wdrożyły są zbliżone do wyników ogólnych. Godne zauważenia jest to, że w drugiej wspomnianej grupie (NMKZ), w porównaniu ze wszystkimi innymi grupami, została udzielona największa liczba głosów na opcję mówiącą, że firmy stosujące korupcję są w lepszej sytuacji konkurencyjnej – 53,1%, jednocześnie w grupie firm posiadających monitoring decyzji kierowniczych najwięcej razy wskazano odpowiedź, iż sytuacja firm korupcyjnych jest gorsza od firm etycznych – 7,7%.

3.1.3. Korzyści dla firm stosujących korupcję

Jak wynika z badania, w opinii badanych firm największą korzyścią dla firm korupcyjnych jest łatwiejszy dostęp do zamówień – aż 81,5% odpowiedzi. W każdej grupie wypowiedziało się tak co najmniej 75% ankietowanych (patrz Wykres 6). W świetle wcześniejszych wyników, a także liczby dotychczas ujawnionych sytuacji korupcyjnych, podczas organizacji zamówień oraz przetargów publicznych wynik ten nie budzi zdziwienia. Nadal, pomimo silnego piętnowania tego rodzaju praktyk zarówno przez media, jak i całe społeczeństwo wciąż słyszy się o nowych tego typu przypadkach.

Wykres 6

Korzyści dla firm stosujących praktyki korupcyjne zdaniem ankietowanych firm



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

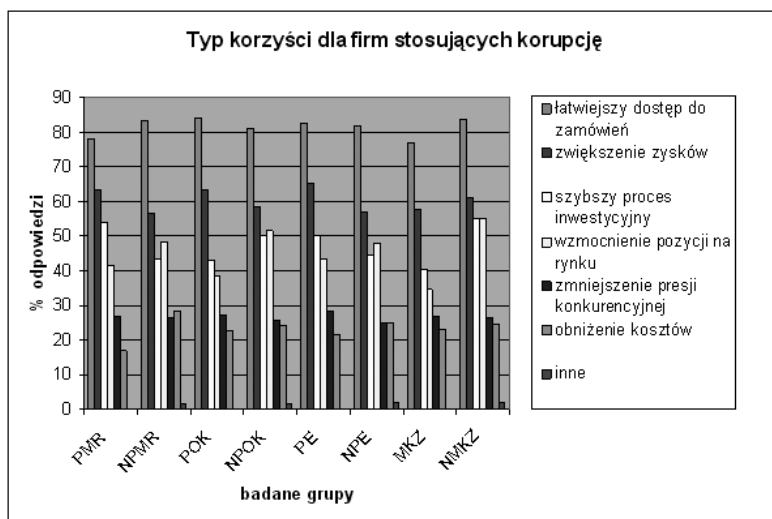
Drugą najczęściej podkreślaną korzyścią jest zwiększenie zysków firm – 60,4% wskazań. Taki wynik w dużej mierze wynika z poprzednio wskazanej przez ankietowanych korzyści, czyli łatwiejszego dostępu do zamówień. Z czego prosty wniosek, że dzięki możliwości zdobycia większej liczby kontraktów, firmy stosujące korupcję mają zwiększone zyski.

Kolejne najwyższe wyniki wskazań ankietowanych na korzyści osiągnęte przez firmy stosujące korupcję dotyczą szybszego procesu inwestycyjnego (47,5%) oraz wzmocnienia pozycji na rynku (45,2%). Warto tutaj zauważyć pewną zależność, iż szybszy proces inwestycyjny jest częściej wskazywany przez firmy prowadzące systemy monitoringu ryzyka korupcyjnego, niż firmy nie praktykujące tego typu rozwiązań (patrz Wykres 7). Przedsiębiorcy często podkreślają, że stosowanie technik korupcyjnych pozwala firmom na ominięcie wielu formalności, a co za tym idzie przyspieszenie procesu inwestycyjnego, co również łączy się z ograniczeniem nakładów finansowych.

Innymi najczęściej wskazywanymi korzyściami są zmniejszenie presji konkurencyjnej (26,7%) oraz obniżenie kosztów (23,3%). Wszystko to stanowi efekt przytoczonych wcześniej wyników – zdaniem ankietowanych firm, ale także w ogólnym przekonaniu społecznym, dzięki stosowaniu praktyk korupcyjnych, firmy mają więcej możliwości zdobywania kluczowych zamówień czy wygrywania przetargów. Nierzadko udaje im się uzyskać wymagane decyzje czy dokumenty o wiele szybciej niż konkurencji, co ogranicza im koszty inwestycji czy działalności operacyjnej, generując tym samym większe zyski. To popularne, logiczne wyjaśnienie istnienia procederu korupcji. Warto jednak już tu zaznaczyć, iż wymienione korzyści są z reguły krótkotrwałe a w dłuższej perspektywie działania korupcyjne mogą doprowadzić firmy nawet do bankructwa – o czym w kolejnej części opracowania.

Wykres 7

Korzyści dla firm stosujących praktyki korupcyjne w podziale na badane grupy firm



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

Objaśnienia: PMR- prowadzące monitoring ryzyka, NPMR – nie prowadzące monitoringu ryzyka; POK – kierownictwo przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; NPOK – kierownictwo nie przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; PE – kierownictwo przeszkolone etycznie; NPE – kierownictwo nie przeszkolone etycznie; MKZ – mechanizmy kontroli weryfikują zasadność decyzji kierowniczych; NMKZ – nie ma mechanizmów kontroli weryfikujących zasadność decyzji kierowniczych

3.1.4. Straty dla firm stosujących praktyki korupcyjne

Większość przedsiębiorców¹⁵ jako podstawowe skutki nadużyć gospodarczych wskazuje straty finansowe i obniżone morale pracowników. Oprócz korupcji na styku administracji z sektorem prywatnym i działań podejmowanych przez władze publiczne, z czasem zjawisko to rozprzestrzeniło się także w sferze biznesowej, w stosunkach między przedsiębiorcami. Analizy strat jakie czekają nieuczciwych przedsiębiorców pozwoliły na stworzenie całego katalogu ryzyka, na działanie którego wystawione są firmy zaangażowane w korupcję. Są to¹⁶:

- **ryzyko prawne** – najbardziej oczywiste i w większości krajów znaczne, dzięki szerokiej kryminalizacji korupcji na świecie;
- **ryzyko utraty reputacji** – nawet pojedyncze oskarżenia o stosowanie działań korupcyjnych mogą znacznie naruszyć reputację firmy, niezależnie od motywacji do działania wbrew zasadom etycznym, np. powoływania się na „przyjętą w danym kraju praktykę”; natomiast przedsiębiorstwa rygorystycznie przestrzegające zakazu angażowania się w podejrzane praktyki mogą w szybkim czasie przedstawić dowody oczyszczające je z zarzutów;
- **ryzyko poniesienia dodatkowych kosztów** – badania przeprowadzone w ramach inicjatywy UN Global Compact¹⁷ wykazały, że korupcja zwiększa koszty prowadzenia działalności gospodarczej o 10%, a ograniczenie konkurencji w wyniku działań korupcyjnych może poważnie zakłócić funkcjonowanie mniejszych przedsiębiorstw doprowadzając je do bankructwa;
- **ryzyko eskalacji żądań korupcyjnych** – firmy zaangażowane w korupcję muszą liczyć się ze zwiększającymi się ciągle kosztami nielegalnych transakcji, które ze względu na swoją naturę nie podlegają żadnej ewidencji; coraz więcej dowodów wskazuje natomiast na fakt mniejszego zagrożenia zjawiskami korupcji w przedsiębiorstwach stosujących zasadę „zerowej tolerancji”;
- **ryzyko szantażu i obniżenie bezpieczeństwa** – kierownictwo firmy zaangażowanej w praktyki korupcyjne ryzykuje szantażem personalnym, z groźbą ujawnienia nielegalnych działań; w przypadku korzystania z „pomocy” środowisk przestępczych w charakterze „pośredników”, obniża się również bezpieczeństwo pracowników, czy budynków i innych składników mienia firmy;
- **ryzyko bycia oszukanym** – firma znana ze stosowania praktyk korupcyjnych osłabia zaufanie, szacunek i lojalność pracowników, kontrahentów i innych interesariuszy, którzy mogą zachowywać się nieuczciwie w stosunku do przedsiębiorstwa, narażając je na kolejne straty;
- **ryzyko makroekonomiczne** – korupcja, szczególnie w krajach rozwijających się, powoduje nieefektywną alokację zasobów, spowalnia procesy budowy społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki rynkowej, co (abstrahując od ogromnych kosztów społecznych) obniża wyniki ekonomiczne wszystkich firm działających na danym rynku.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut wskazują, że największą i zdaje się najbardziej odczuwalną stratą, jaką ponoszą firmy stosujące praktyki korupcyjne, jest utrata wizerunku dobrego kontrahenta – aż 83,6% wskazań. To zagrożenie jako najważniejsze wskazują wszyscy badani w grupach – twierdzą

¹⁵ Raport Deloitte Polska: Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw, 2008.

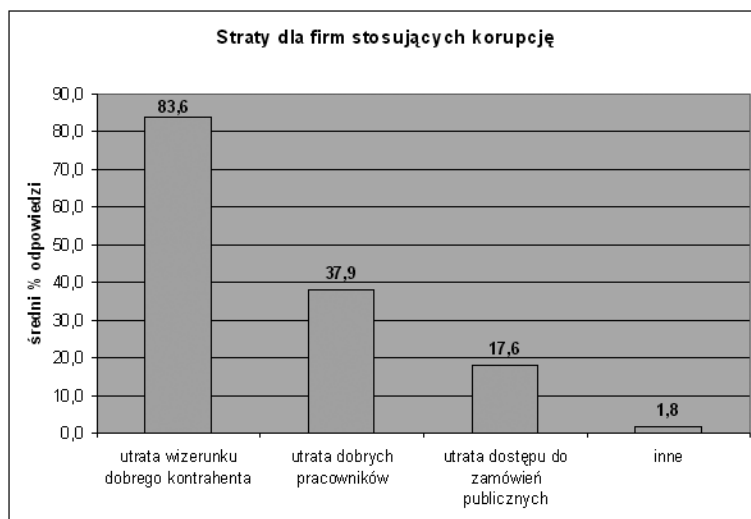
¹⁶ Za: Business anti corruption, dz. cyt., s. 4-6. Business against corruption. A framework for action. Implementation of the 10th UN Global Compact Principle against corruption UN Global Compact, International Business Leaders Forum and Transparency International, 2005, s. 4. (http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/BACtextcoversmallFINAL.pdf)

¹⁷ Tamże.

tak minimum 80% ankietowanych z każdej z grup (patrz Wykres 8). Problem utraty wizerunku dobrego kontrahenta jako głównej straty wynikającej z działalności korupcyjnej uznało najwięcej firm z grupy przedsiębiorstw, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na weryfikację zasadności decyzji kierowniczych (aż 86,5% ankietowanych). Polska rzeczywistość gospodarcza zdaje się potwierdzać głosy ankietowanych firm. Utrata wizerunku może mieć bowiem wiele negatywnych następstw, a biorąc pod uwagę fakt, że o wiele łatwiej jest stracić zaufanie partnerów niż je potem odbudować, jest to jeszcze bardziej bolesne. Często, kiedy prowadzone przez firmę działania korupcyjne wychodzą na światło dzienne, stają się obiektem publicznej debaty oraz potępienia. Firma, która zostanie sklasyfikowana jako stosująca korupcję zazwyczaj musi liczyć się z wieloma problemami, nawet w zakresie prowadzenia swojej podstawowej działalności operacyjnej. Wielu partnerów, przede wszystkim w obawie o swój wizerunek oraz finanse, nie chce prowadzić biznesu z nieuczciwymi kontrahentami. Co więcej, wiele organizacji i firm nie chce współpracować z firmami, które w swojej przeszłości miały jakiegokolwiek incydent korupcyjny. Wynika to głównie z obawy o niesłuszne podejrzewania, o nieuczciwość ze strony zewnętrznych obserwatorów, jak i mogących pojawić się problemów we współpracy z nierzetelnym partnerem.

Wykres 8

Straty dla firm stosujących praktyki korupcyjne zdaniem ankietowanych firm



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

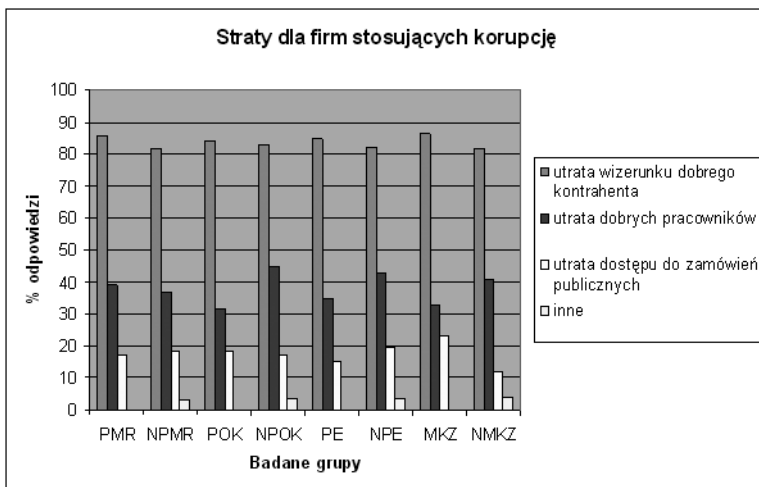
Kolejną istotną stratą z punktu widzenia ankietowanych firm jest utrata dobrych pracowników, którzy rezygnują z pracy w firmie stosującej korupcję – 37,9% wskazań. Warto podkreślić, iż w ramach badanych grup przeciwieństw w większości można zauważyć zasadę, że strata ta jest częściej podkreślana przez firmy nie stosujące narzędzi unikania korupcji niż przez firmy, które te narzędzia wdrożyły (wyjątek stanowi pierwsza grupa przeciwieństw PMR i NPMR, gdzie dane są niemal równe z niewielką przewagą dla PMR) – patrz Wykres 9. Wynika to zapewne z rosnącego w polskiej gospodarce przekonania, że to pracownik stanowi prawdziwą wartość firmy, a to, jak firma operuje na rynku i jakie osiąga wyniki jest w dużej mierze efektem pracy zaangażowanych i odpowiednio zmotywowanych pracowników. Szczególnie w kontek-

ście ostatnich zmian na rynku pracy, który stał się rynkiem pracownika, bardzo ważne stało się właściwe podejście i dobre relacje wewnątrz firmy. Pracownicy coraz częściej doceniają firmy, które działają na rynku według zasad *fair play*, nie tylko w relacjach wewnątrz firmy, ale i na zewnątrz. Wizerunek i reputacja firmy ma bardzo duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji o aplikowaniu czy dalszej pracy w danej firmie.

Inną wskazywaną, istotną stratą dla firm stosujących korupcję, zdaniem ankietowanych, jest utrata dostępu do zamówień publicznych – 17,6%. Szczególnie w kontekście napływających do Polski dotacji unijnych, utrata możliwości otrzymania środków dofinansowanych z powodu wykrycia nieprawidłowości korupcyjnych, może być dla firmy szczególnie bolesna.

Wykres 9

Straty dla firm stosujących praktyki korupcyjne w podziale na wybrane grupy firm



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez IBnDiPP

Objaśnienia: PMR- prowadzące monitoring ryzyka, NPMR – nie prowadzące monitoringu ryzyka; POK – kierownictwo przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; NPOK – kierownictwo nie przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej; PE – kierownictwo przeszkolone etycznie; NPE – kierownictwo nie przeszkolone etycznie; MKZ – mechanizmy kontroli weryfikują zasadność decyzji kierowniczych; NMKZ – nie ma mechanizmów kontroli weryfikujących zasadność decyzji kierowniczych

3.1.5. Koszty przygotowania ofert i odwołań w nieuczciwych przetargach

Korupcja przy przetargach i zamówieniach publicznych to najbardziej uciążliwe, a jednocześnie jedno z najczęściej ujawnianych nadużyć występujących na całym świecie. W tej sferze Polska nie jest przypadkiem odosobnionym, gdyż tego typu przestępstwa występują zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Najbardziej obciążającymi są skala oraz konsekwencje tego typu nadużyć. W większości przypadków ujawnionych przestępstw przetargowych mowa jest o dużych wysokościach łapówek

decydujących o wyborze zleceniobiorcy. Konsekwencje takiego działania są często tragiczne. Korupcja w tym obszarze skutkuje wprowadzaniem kolejnych bublej prawnych – tworzeniem procedur i założeń nie uwzględniających należytej jakości wykonania prac i ich terminowości. Bardzo często w wyniku tak zwanej „zmowy przetargowej”¹⁸ zamawiający opisuje przedmiot zamówienia tak, by spełniał je tylko jeden produkt oferowany przez konkretnego wykonawcę. W sytuacji, gdy o wyniku przetargu decyduje wysokość łapówki, a nie przesłanki merytoryczne i jakościowe, zawsze mamy do czynienia ze zjawiskiem marnowania pieniędzy publicznych, a w efekcie – do niewłaściwego wykonania inwestycji. Uczestnictwo w nieuczciwym przetargu jest dla firm dużym obciążeniem. Sprostanie procedurom przetargowym oraz przygotowanie dobrej oferty wraz ze wszelkimi załącznikami to wkład pracy i czasu przedsiębiorcy oraz jego pracowników. W sytuacji gdy droga do zdobycia nowych zleceń, a tym samym pozyskania nowych rynków, zależy jedynie od wygrania konkretnego przetargu na usługi, nieuczciwe procedury oznaczają dla pozostałych wykonawców biorących w nim udział utratę rynku docelowego. W wielu przypadkach rynek sam się reguluje i wypiera nierzetelnych wykonawców poprzez zaniechanie współpracy, lecz jest to proces długotrwały, kończący się często spadkiem zaufania do kolejnych usługodawców, którzy nierzadko muszą ponieść dodatkowe koszty na m.in. reklamę, promocję i wzmocnienie własnego pozytywnego wizerunku.

Dodatkowo, w przypadku przetargów na zbycie nieruchomości i ruchomości, przedsiębiorcy biorący w nich udział są zobligowani do wniesienia w odpowiednim terminie wadium (pieniądze, obligacje Skarbu Państwa lub papiery wartościowe), którego wysokość nie może być niższa niż 5% ceny wywoławczej i wyższa niż 20% tej ceny. W sytuacji gdy przetarg jest nieuczciwy, wpłacenie wadium oznacza zamrożenie środków finansowych przedsiębiorców biorących w nim udział, aż do czasu ogłoszenia wyników przetargu.

Przedsiębiorcy, mający podejrzenia co do naruszenia przepisów prawa oraz domniemania zagrożenia ich praw podczas ogłoszonego przetargu, mają możliwość zgłoszenia swojego sprzeciwu na trzech poziomach:¹⁹

- złożenie protestu – wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania oraz w przypadku zaniechania czynności, do której jest on zobowiązany prawnie, a działanie to powoduje naruszenie interesu prawnego lub może naruszyć interes prawny strony lub osoby trzeciej; protest wnosi się przed zawarciem umowy o zamówienie publiczne w terminie określonym ustawą; złożenie protestu wiąże się z koniecznością przedłużenia ważności wniesionego wadium (przed upływem jego ważności) przez wykonawców biorących udział w postępowaniu lub wniesienia nowego wadium na okres niezbędny do ostatecznego rozstrzygnięcia protestu;
- odwołanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) – „druga instancja” po rozstrzygnięciu protestu (o ile wartość zamówienia przekracza kwoty określone w przepisach); odwołanie jest rozpatrywane przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO), która oceni trafność decyzji zamawiającego; czynność wniesienia odwołania jest dla przedsiębiorców dość problematyczna, wynika to z tego, że oprócz określonych wymagań formalnych dotyczących zawartości odwołań, należy dokonać także innych czynności towarzyszących wniesieniu odwołania; wnoszący odwołanie musi skompletować dokumenty, tj. podpisane odwołanie, protest, rozstrzygnięcie protestu, odpis z KRS, pełnomocnictwo i inne załączniki, zachować wiążący termin oraz uiścić opłatę, a komplet tych do-

¹⁸ www.uzp.gov.pl

¹⁹ www.uzp.gov.pl

kumentów przesłać także do wiadomości zamawiającego; często okazuje się, że wykonawca nie spełnia wszystkich wymogów i w takiej sytuacji odwołanie nie może zostać rozpoznane – odwołanie jest odrzucane bez względu na zawartość merytoryczną wniosku; co istotne z punktu widzenia przedsiębiorców składających odwołanie od decyzji zamawiającego, takie działania ponosi za sobą konsekwencje finansowe; aktualnie obowiązująca wysokość wpisu od wnoszonych odwołań wynosi 20 tys. zł²⁰, a w przypadku odwołań dotyczących postępowań na roboty budowlane o wartości przekraczającej równowartość 5.150 tys., odwołujący musi wpłacić wpis w wysokości 40.000,00 zł; wysokość tych kwot jest często istotną barierą, szczególnie dla firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw; wprawdzie po rozpatrzeniu odwołania UZP zwraca różnicę pomiędzy wysokością wniesionego wpisu a rzeczywistym kosztem postępowania odwoławczego (szacuje się, że jest to około 4000 zł²¹), jednak dla przedsiębiorców oznacza to „zamrożenie” tych pieniędzy na co najmniej kilkanaście lub kilkadziesiąt dni;

- skarga – to „trzecia instancja” odwoławcza od decyzji KIO, składana do sądu okręgowego, która oznacza kolejne tygodnie lub miesiące w zawieszeniu i oczekiwaniu na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy.

Jak wynika z przytoczonych wcześniej wyników badań przeprowadzonych przez Instytut, nieuczciwie przetargi są jedną z największych bolączek polskich firm. Dzieje się tak głównie dlatego, że jest to proces, który generuje zarówno straty finansowe, jak i czasowe, a także może doprowadzić do eliminacji z rynku nawet najlepszych przedsiębiorstw, działających zgodnie z zasadami etyki biznesu. Problem korupcji w przygotowaniu i rozstrzyganiu przetargów oraz zamówień publicznych dostrzegany jest zarówno przez instytucje i agencje rządowe, jak i organizacje pozarządowe. W roku 2005 Transparency International Polska²² rozpoczęła program na rzecz przejrzystych zamówień publicznych, publikując zestaw *Minimalnych Standardów Zamówień Publicznych*²³, które powinny zostać spełnione przez urzędy państwowe:

Minimalne Standardy Zamówień Publicznych²⁴

(wersja zredagowana; kompletny tekst w GCR 2005)

Urzędy przyznające zamówienia publiczne powinny kierować się poniższymi zasadami.

1. Wprowadzać kodeks postępowania, który zobowiązuje władze kontraktujące i pracowników tych władz do przestrzegania surowej polityki antykorupcyjnej. Taka polityka powinna uwzględniać możliwość zaistnienia konfliktu interesów, dostarczać mechanizmów informowania o korupcji i ochraniać osoby informujące o nieprawidłowościach.
2. Dopuszczać firmy do przetargów tylko wtedy, jeśli wdrożyły one kod postępowania, który zobowiązuje firmy i ich pracowników do surowej polityki antykorupcyjnej.
3. Prowadzić czarną listę firm, co do których istnieją wiarygodne dowody uwikłania w działalność korupcyjną oraz czasowo wykluczać z uczestnictwa w publicznych przetargach firmy będące na czarnej liście.
4. Zapewnić, aby wszystkie kontrakty podpisane pomiędzy władzami a kontraktującymi, dostawcami i dostawcami usług nakładały na strony obowiązek stosowania się do surowej polityki antykorupcyjnej. Najlepszym sposobem na osiągnięcie tego jest wymóg zastosowania Paktu Uczciwości w projekcie. Pakt zobowiązuje władze i firmy do powstrzymania się od wręczania łapówek.

²⁰ stan na czerwiec 2008.

²¹ www.uzp.gov.pl

²² www.transparency.pl

²³ Global Corruption Report, Transparency International, 2005.

²⁴ <http://transparency.pl/www/index.php?a=36&text=62>

5. Zagwarantować, aby zamówienia publiczne o wartości powyżej określonego niskiego progu były poddane konkurencyjnym zasadom.
6. Zapewnić wszystkim ubiegającym się o kontrakt, a także opinii publicznej, łatwy dostęp do informacji o wszystkich fazach kontraktu, wliczając w to proces selekcji i ewaluacji, warunki kontraktu i dokonywania poprawek w umowie.
7. Zapewnić, że żadna ze stron uczestniczących w przetargu nie ma uprzywilejowanego dostępu do informacji na żadnym z etapów kontraktowania, zwłaszcza do informacji odnoszących się do procesu wyboru zwycięzcy przetargu.
8. Zapewnić ubiegającym się o kontrakt wystarczającą ilość czasu na przygotowanie oferty i wypełnienie wymagań wstępnych.
9. Zapewnić, że poprawki w kontrakcie, które zmieniają zakres i cenę prac ponad wartość kontraktu, są monitorowane na wysokim szczeblu, najlepiej przez organ podejmujący decyzję o przydzieleniu kontraktu.
10. Zapewnić niezależną i efektywnie funkcjonującą wewnętrzną i zewnętrzną kontrolę, nadzór audytorski oraz publiczny dostęp do wyników kontroli i audytu. Jakiegokolwiek nieuzasadnionych opóźnień w wykonaniu projektu powinny spowodować dodatkową kontrolę.
11. Rozdzielić główne funkcje, aby zapewnić, że odpowiedzialność za wymagane szacunki, przygotowanie, podpisanie kontraktu, nadzór i kontrolę projektu jest przekazana odrębnym organom.
12. Stosować standardowe, urzędowe zabezpieczenia, takie jak wykorzystanie komitetów do podejmowania najważniejszych decyzji, czy też rotacja na najistotniejszych stanowiskach. Obsługa odpowiedzialna za procedury zamówieniowe powinna posiadać wysokie kwalifikacje i odpowiednie wyznaczenie.
13. Promować udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako niezależnych instytucji monitorujących zarówno na etapie przetargu, jak i wykonawstwa.

3.1.6. Koszty przeciwdziałania korupcji w firmach

Prawie połowa firm na świecie padła w ciągu ostatnich dwóch lat ofiarą przestępstwa gospodarczego, a średni poziom bezpośredniej straty finansowej wzrósł o prawie 40% z 1,7 milionów USD do 2,4 milionów USD.²⁵ Wyniki globalnego raportu wskazują, że całkowite, bezpośrednie straty w przypadku 43% firm dotkniętych przestępczością gospodarczą przekroczyły 4,2 miliardów USD. Źródłem strat stały się m.in. przywłaszczenie aktywów, defraudacja środków, korupcja, pranie brudnych pieniędzy oraz naruszenie praw własności intelektualnej. Nadużycia i korupcja stanowią około 5% kosztów w stosunku do przychodów firm, ich szacowane koszty na świecie sięgają rocznie 3 trylionów dolarów.²⁶ Choć z perspektywy globalnej poziom przestępczości gospodarczej nie zmalał w okresie ośmiu lat, większość firm jest przekonana, że działania kontrolne podejmowane w ramach organizacji ograniczają ryzyko zaistnienia nadużycia w przyszłości

Zamiast leczyć – zapobiegaj zarażeniu – tym powiedzeniem można określić działania, jakie muszą nałożyć na siebie polskie przedsiębiorstwa, aby wykluczyć nadużycia ze swojego otoczenia. Trudno

²⁵ Według badania Uniwersytetu Marcina Lutra w Halle-Wittenberdze (Niemcy) – obejmuje dane z 5400 firm z całego świata, http://www.pwc.com/pl/pol/ins-sol/publ/2007/crime_survey_2007.html

²⁶ Wg badań Banku Światowego.

w działaniach antykorupcyjnych mówić o „kosztach” – należy je raczej nazwać „nakładami” czy „inwestycjami w przyszłość”. Są to głównie nakłady we wdrażanie systemów i mechanizmów antykorupcyjnych, w szkolenia pracowników, opracowywanie reguł i zasad postępowania. Przedsiębiorcy muszą przede wszystkim oddziaływać na siebie nawzajem. Dobre przykłady skłaniają do refleksji i zastanowienia. Pomocne w budowie właściwego programu przeciwdziałania nadużyciom w firmie są tworzone wartości i standardy pracy. Duże światowe korporacje działające na rynku globalnym już dawno zaczęły wprowadzać odpowiednie procedury zachowań i kodeksy etyczne. Ich kontrahenci na rynku polskim również zaczęli dostrzegać potrzebę wzmacniania postaw etycznych pracowników. Dzięki stworzonym kodeksom i standardom zachowań pracownicy wiedzą jakie zachowania są tolerowane w firmie a jakie nie, znają też ewentualne konsekwencje działań niezgodnych z przyjętymi założeniami.

Jak wynika z dyskusji prowadzonych w środowisku biznesu, większość kadry menadżerskiej przyznaje, że polskie firmy mają jeszcze bardzo dużo do zrobienia w zakresie wykrywania nadużyć gospodarczych, żeby tego dokonać niezbędne jest wprowadzanie ścisłych kontroli wewnętrznych, szkoleń pracowników, wdrożenia jasnych procedur postępowania i etycznych zasad oraz stworzenia dobrego systemu informowania o nadużyciach w firmie. Ważne jest również upowszechnianie i podnoszenie świadomości menadżerów o zagrożeniach i sankcjach jakie będą nałożone na osobę, która dopuści się nadużycia. Narzędziami, które mają uchronić firmy od korupcji są audyty wewnętrzne i kontrole zewnętrzne. Takie działania wpływają przede wszystkim na samoświadomość pracowników i pracodawców. Niestety, w wielu firmach często obserwuje się tzw. „zamiatanie pod dywan” informacji o nadużyciach. Firmy w obawie przed utratą dobrego wizerunku, kierując się racjonalnością i kosztami wynikającymi ze ścigania na drodze prawnej osób, które popełniły przestępstwa w firmie, decydują się jedynie na „pozbycie problemu”, to jest pracownika, bez powiadamiania o wykrytym przestępstwie organów ścigania. Bardzo często wykrycie korupcyjnej działalności pracowników kończy się na karach typowo dyscyplinarnych, tj. upomnienia czy zwolnienia z firmy. Jak wynika z raportu *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw 2008*²⁷ w firmach, których pracownicy dopuścili się nadużyć, w celu wyciągnięcia wobec nich konsekwencji, najwięcej respondentów stosowało zwolnienie dyscyplinarne na podstawie art. 52 Kodeksu Pracy, 33% respondentów wybierało drogę postępowania karnego, 19% – postępowania cywilnego. Część badanych wskazywała także na zastosowanie wypowiedzenia umowy przez pracodawcę, a także rozwiązanie umowy z pracownikiem za porozumieniem stron. Jednocześnie zaledwie 1/3 firm wskazywała, że posiada rozwiązania organizacyjno-proceduralne w zakresie zarządzania ryzykiem, wynikającym z nadużyć gospodarczych. Wina w tej sytuacji nie leży jednak tylko po stronie pracodawców, udział w takim a nie innym podejściu do spraw pracowników dopuszczających się nadużyć mają przede wszystkim procedury sądowe, przedłużające w nieskończoność prowadzone sprawy, które skutkują uciążliwym obowiązkiem stawiennictwa i pełnej dyspozycyjności dla pracodawcy. Dlatego, jak już zostało podkreślone wcześniej, aby widmo ewentualnych kar wynikających z wykrycia nadużyć skutecznie hamowało wszelkie pokusy, kary muszą być bezwzględnie egzekwowane wobec wszystkich dopuszczających się działań korupcyjnych oraz odpowiednio nagłaśniane. Tylko w ten sposób można dojść do sytuacji, kiedy sama świadomość zagrożenia karami będzie czynnikiem antykorupcyjnym.

Jak wspomniano wyżej, firmy nie tylko uświadamiają sobie zagrożenia zjawiskami korupcyjnymi, ale również podejmują aktywną walkę z nimi. Przykładowo, aż 80% firm objętych cytowanym wyżej bada-

²⁷ Raport Deloitte Polska, 2008.

niem *Confronting Corruption*²⁸ wdrożyło jakiś rodzaj programu przeciwdziałania i wykrywania korupcji. Jednocześnie tylko 22% z pytanym menedżerów jest „zdecydowanie przekonanych” o ich rzeczywistej skuteczności w identyfikacji i ograniczaniu ryzyka korupcji. Dlatego też bardzo istotne dla najlepszych przedsiębiorstw na tym polu jest dzielenie się swoimi doświadczeniami i promocja sprawdzonych rozwiązań. Dobre praktyki ukazują zaangażowanie działań środowiska przedsiębiorców w walce z korupcją, wyrażające się m.in. we włączeniu antykorupcyjnej filozofii w strategię działania firm, w szerokiej promocji polityki „zerowej tolerancji” wśród wszystkich interesariuszy oraz wspomniane wyżej dzielenie się wiedzą.

3.2. Społeczne koszty korupcji – doświadczenia światowe

Korupcja, czy to w wymiarze lokalnym, krajowym, czy międzynarodowym jest zjawiskiem o tyle szkodliwym, co wielowymiarowym i trudno mierzalnym. Tradycyjne postrzeganie zjawisk korupcyjnych często ograniczało się (i w oczach opinii publicznej nadal często ogranicza się) do świata przedsiębiorczości i administracji publicznej. Tak rozumiane łapówkarstwo i inne formy korupcji uważane są za źródło marnotrawstwa funduszy publicznych, niepewności i ryzyka w stosunkach prawno-administracyjnych, a skutkiem tego jest spadek postrzeganego poziomu praworządności oraz pogorszenie wizerunku kraju na arenie międzynarodowej. Dodatkowo w krajach, w których korupcja jest zjawiskiem powszechnym zmniejsza ona lub często wręcz niweczy wpływ polityki prorozwojowej lub pomocy restrukturyzacyjnej, poprzez nieefektywność i marnotrawstwo środków finansowych. Do często cytowanych przykładów w tym zakresie należy, obok wielu byłych republik radzieckich czy państw postkolonialnych, także Grecja, która przez wiele lat uważana była za państwo o największym współczynniku marnotrawienia środków publicznych z budżetu UE²⁹ (m.in. właśnie w związku z korupcją). Przeprowadzone w 2003 r. badanie Banku Światowego pozwoliło na oszacowanie globalnych kosztów finansowych korupcji, które oceniono na 1,5 biliona dolarów rocznie, czyli aż 5% gospodarki światowej³⁰.

W miarę wzrastania świadomości o zgubnych dla gospodarki skutkach korupcji, w większości krajów świata wprowadzono odpowiednie przepisy kryminalizujące wszystkie przejawy przekupstwa. Wprowadzone zostały odpowiednie mechanizmy kontrolne, a dla winnych naruszenia regulacji antykorupcyjnych przewidziano systemy często surowych kar. Z czasem przeciwnicy korupcji na całym świecie zwrócili również uwagę na szkody, jakie przynosi ona samym przedsiębiorcom. Początkowo zaliczano do nich konkretne i mierzalne straty wynikające np. z ograniczenia konkurencji czy też utraty części rynków (m.in. zamówień publicznych) na rzecz nieuczciwych uczestników obrotu gospodarczego. Ta konstatacja nie tylko potwierdziła konieczność surowej penalizacji obu stron korupcji, ale i otworzyła drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Ciągłe jednak zwalczanie tych zjawisk pozostawało domeną państw i coraz aktywniej działających na tym polu inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych (tzw. działania strażnicze – *watchdog activity*).

Innym zagadnieniem jest zasięg występowania opisywanych zjawisk, zmieniający się wraz z rozwojem gospodarki światowej. Postępująca globalizacja spowodowała, że również mechanizmy korupcyjne zaist-

²⁸ Raport Deloitte Polska, 2008.

²⁹ <http://www.hri.org/news/greek/ana/2006/06-10-12.ana.html>.

³⁰ <http://www.transparency.no/article.php?id=139&p=>.

niały w sferze ponadpaństwowej, przynosząc straty w międzynarodowych transakcjach gospodarczych. Duże, niechlubne „zasługi” na tym polu przypisywane są administracji celnej oraz reglamentacji poszczególnych obszarów działalności gospodarczej, przyczyniających się nie tylko do spadku obrotów handlowych, ale i ograniczenia ekspansji przez inwestycje na innych rynkach. Światło dzienne ujrzały również przypadki zaangażowania w korupcję dużych, międzynarodowych koncernów, często stosujących „podwójne standardy” moralne. W kraju „macierzystym” (lub na niektórych rozwiniętych rynkach) przestrzegano prawa, a w innych krajach przekupstwo często stawało się elementem strategii rynkowej, niezbędnej w ich mniemaniu, do sprawnego funkcjonowania w danym środowisku. Przyczyniało się to jednak do dalszego utrwalenia szkodliwych praktyk na mniej rozwiniętym rynku często tym samym zwiększając jego dystans rozwojowy i stanowiąc barierę dla dalszych inwestycji (w tym pochodzących z macierzystego kraju nieuczciwej firmy). To ostatnie zjawisko najwcześniej zauważone zostało w USA, gdzie właśnie w imię zrównania standardów przestrzegania prawa uchwalono w roku 1977 Ustawę o Zagranicznych Praktykach Antykorupcyjnych (z ang. *Foreign and Corrupt Practices Act*). Tą drogą – jednakowej penalizacji przedsiębiorstw dopuszczających się korupcji w kraju i za granicą – podążyły wkrótce pozostałe państwa OECD i wiele innych krajów. Ograniczyło to w pewnym stopniu stosowanie kryminogennych praktyk, ale pojawiła się również konieczność podjęcia współpracy na szczeblu międzypaństwowym³¹. Pierwsze konkretne wyniki współpracy pojawiły się jednak dopiero z 20-letnim opóźnieniem, początkowo w postaci regionalnych konwencji³²:

- Amerykańska Konwencja przeciwko Korupcji, przyjęta przez Organizację Państw Amerykańskich 29 marca 1996 r.;
- Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przyjęta przez Radę Unii Europejskiej 26 maja 1997 r.;
- Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, przyjęta przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju 21 listopada 1997 r.;
- Prawnokarna Konwencja o korupcji przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 27 stycznia 1999 r.;
- Cywilnoprawna Konwencja o korupcji przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 4 listopada 1999 r.;
- Konwencja Unii Afrykańskiej o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, przyjęta przez Szefów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej 12 lipca 2003 r.

Dokument o znaczeniu uniwersalnym – *Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji* – przyjęty został przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dopiero 31 października 2003 r., a w życie wszedł 14 grudnia 2005 r., po przyjęciu przez 30 państw. Obecnie konwencję podpisało 140 państw, jej stroną jest 116 krajów (w tym Polska, która ratyfikowała ją 15 października 2006 r.) i jest to obecnie antykorupcyjny akt prawny o największym zasięgu oddziaływania na świecie³³.

³¹ Business against corruption. A framework for action. Implementation of the 10th UN Global Compact Principle against corruption UN Global Compact, International Business Leaders Forum and Transparency International, 2005, s. 4. (http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/BACtextcoversmallFINAL.pdf).

³² Za: Strategia antykorupcyjna Izby Skarbowej w Zielonej Górze, Zielona Góra 2007, http://iskarb.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=62.

³³ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

Liczne przykłady międzynarodowe (Botswana, Chile, Kostaryka) pokazują natomiast, że podjęcie skutecznej walki z korupcją możliwe jest również w krajach słabo rozwiniętych i przynieść może ich gospodarcom często spektakularne korzyści. Pozwalają również na obalenie popularnego mitu, że korupcja może być zależna od czynników takich, jak: ideologia, kultura, globalizacja czy prywatyzacja³⁴. Zgodnie z oceną Daniela Kaufmanna, dyrektora ds. jakości zarządzania Instytutu Banku Światowego³⁵, do bezpośrednich i pośrednich korzyści z przewyższenia korupcji i poprawy jakości rządzenia, zwanych przez niego „dywidendą za zarządzanie”³⁶, można zaliczyć nawet czterokrotne zwiększenie dochodu narodowego i poprawę innych wskaźników rozwoju gospodarczego (np. 75-procentowy spadek śmiertelności noworodków). Jak pokazują badania prowadzone w ramach różnych inicjatyw antykorupcyjnych, zjawiska korupcyjne oddziałują praktycznie na wszystkie sfery życia publicznego i gospodarczego. Szczególnie widoczne jest to w krajach rozwijających się, jednak i w zaawansowanych gospodarczo państwach korupcja może przyczynić się do osłabienia efektywności działań sektora publicznego, opóźnić konieczne reformy oraz spowolnić rozwój infrastruktury, co niekorzystnie wpływa na międzynarodową pozycję konkurencyjną, nie pozwalając ograniczać „luki rozwojowej” w stosunku do bogatszych krajów.

Do dodatkowych „antyrozwojowych” skutków korupcji należy zaliczyć również nieefektywną alokację zasobów w poszczególnych działach administracji publicznej oraz osłabianie siły nabywczej ludności przez nieuzasadnione opłaty. Jak pokazują badania, dotyczy to szczególnie najsłabszych ekonomicznie warstw społecznych, które są z jednej strony bardziej zależne od usług publicznych, a z drugiej strony „zmuszone są” poświęcić większą część swoich dochodów na łapówki.³⁷ Korupcja uderza również bezpośrednio w ogólny stan praworządności w państwie, opóźniając procesy demokratyzacji, a przez rabunkową, niekontrolowaną gospodarkę zasobami przyczynić się może do znacznej degradacji środowiska naturalnego i w efekcie – do dalszego obniżenia atrakcyjności inwestycyjnej danego państwa.

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie kilku najważniejszych kategorii kosztów związanych z korupcją oraz prezentacja i ocena skuteczności narzędzi i instytucji antykorupcyjnych wdrażanych przez sektor publiczny. W ten sposób możliwe będzie szczegółowe omówienie zagrożeń związanych z korupcją i korzyści z jej zwalczania, stanowiących dodatkowy argument dla przedsiębiorców do zaangażowania się w działania antykorupcyjne i współpracę w tym zakresie z władzami publicznymi, organizacjami społecznymi czy pozarządowymi (w tym również międzynarodowymi).

3.2.1. Koszty związane z niższą rentownością sektora publicznego

Do bezpośrednich kosztów korupcji dla gospodarek narodowych krajów objętych tym zjawiskiem, zaliczyć należy zdecydowane obniżenie rentowności sektora publicznego. Na ten efekt składa się suma wielu czynników i sfer działalności objętych korupcją – oddziaływanie niektórych nagannych praktyk

³⁴ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

³⁵ Tamże.

³⁶ Z ang. „governance dividend”.

³⁷ Przykładowo, według badania przeprowadzonego przez Bank Światowy w Kambodży (<http://go.worldbank.org/4YGIYK96C0>), biedne rodziny wydają na łapówki prawie dwukrotnie większą część (2,3%) swoich dochodów, w porównaniu z rodzinami lepiej sytuowanymi (0,9%).

przynosi bezpośrednie skutki budżetowe, obniżając łączny poziom funduszy przeznaczonych na interwencję publiczną. Wpływ innych zachowań korupcyjnych może być pośredni – zwiększając koszty w poszczególnych branżach sektora publicznego, powodując przesunięcia środków pomiędzy gałęziami budżetu czy nieefektywną ich alokację w skali gospodarki narodowej.

Najbardziej bezpośredni wpływ na budżet państwa mają wyróżniane w literaturze przykłady korupcji połączonej z kradzieżą mienia publicznego³⁸. Najczęściej dotyczą one służb skarbowych i celnych, a polegają na obniżaniu – w zamian za łapówki lub inne korzyści niemajątkowe – należności fiskalnych obywateli i przedsiębiorców. Ten rodzaj korupcji występuje w kilku wariantach, różniących się na przykład stroną inicjującą nieuczciwą transakcję – przykłady krajów o rozbudowanym i skomplikowanym systemie podatkowym pokazują, że łapówki mogą być wymuszane od podatników unikających płacenia danin publicznych, za utrzymanie tego faktu w tajemnicy³⁹. Różny może być także rozkład korzyści (badania wskazują, że w wielu przypadkach tego rodzaju łapówki stanowią udział w „zysku” z niezapłaconych ciężarów publicznych)⁴⁰. W sytuacji, w której opisywane praktyki stają się powszechne (np. w krajach o skomplikowanym systemie podatkowym i protekcyjnistycznej polityce handlowej), ubytek dochodów budżetowych może być znaczny. W Polsce, według badań OBOP przeprowadzonych w listopadzie 1999 r., wręczenie łapówki celnikom za zaniechanie naliczenia cła było drugim najpopularniejszym przejawem korupcji (stwierdziło tak 64% ankietowanych)⁴¹. Jednocześnie często okazuje się, że wartość łapówek i innych korzyści przekazywanych urzędnikom w zamian za łamanie przepisów skarbowych jest nieproporcjonalnie niska w stosunku do strat (jednostkowych czy globalnych) i bez całościowego oglądu sprawy kategoryzowana jest jako „drobna korupcja”⁴². Tego rodzaju sprawy wymagają od organów ścigania szczególnej uwagi i prowadzenia obserwacji w dłuższym czasie. Przykładem może być rozpoczęty w lutym 2008 r., przed Sądem Okręgowym w Szczecinie, proces polskich celników i funkcjonariuszy Straży Granicznej oskarżonych o odstępowanie od kontroli w zamian za łapówkę, której jednorazowa wysokość wynosiła od 400 do 1500 zł. W proceder zaangażowana była jednak znaczna grupa funkcjonariuszy (ok. 100 osób), którzy w ciągu jednej zmiany wyłudzać mogli nawet do kilkunastu tysięcy zł, co daje wyobrażenie o skali strat budżetowych spowodowanych ich działalnością⁴³.

Ze względu na opisywane wyżej wyzwania związane z wykrywaniem i zbieraniem dowodów w sprawach korupcji celnej i skarbowej, jej zwalczanie wymaga dużej determinacji. Brak opisywanych wyżej, zdecydowanych rozwiązań w tym zakresie łatwo jednak może doprowadzić do pogorszenia się sytuacji, poprzez samonapędzanie się mechanizmu nadużyć. Deficyt budżetowy może bowiem przynieść ograniczenie wydatków na administrację publiczną (w tym wynagrodzenia), co bardzo szybko zwiększa skalę korupcji. Do zalecanych działań systemowych zalicza się w opisanej sytuacji reformy systemu podatkowego, połączone z jego uproszczeniem i zmniejszeniem skali obciążeń. Pozwala to nie tylko uporać się z korupcją (przykładowo uproszczenie systemu podatkowego w Korei Południowej przyniosło spadek

³⁸ Kimberly A. E., *Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations*, w: *Corruption and the Global Economy*, Kimberly A. E. (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Peterson Institute for International Economics, Washington, 1997 r., s. 188. (http://www.petersoninstitute.org/publications/chapters_preview/12/10ie2334.pdf).

³⁹ <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query13.cfm>.

⁴⁰ Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption*, w: Kimberly A. E. (ed.), *Corruption...*, dz. cyt., s. 37.

⁴¹ <http://www.batory.org.pl/korupcja/korup.htm>.

⁴² <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query13.cfm>.

⁴³ <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,4964365.html>.

liczby zgłoszonych poważnych naruszeń korupcyjnych z 45 do 9 rocznie, przy jednoczesnym wzroście przychodów podatkowych⁴⁴), ale również okazuje się pomocne w walce z „szarą strefą” w działalności gospodarczej. Podobny efekt, w przypadku administracji celnej, daje liberalizacja międzynarodowego handlu⁴⁵, która poza ograniczeniem popytu na korupcję, może przyczynić się też do zwiększenia dostępności poszczególnych rynków dla produktów z krajów rozwijających się, których eksporterzy nie byli w stanie pokryć wysokich, „nieformalnych kosztów wejścia”.

Równie niszczycielskie skutki, uderzające zarazem jednocześnie w budżet państwa i efektywność sektora prywatnego, ma korupcja w zakresie przyznawania uprawnień rentowo-emerytalnych oraz udzielania zwolnień lekarskich. Może ona występować na najniższym szczeblu – lekarzy orzekających o stanie zdrowia, ale nierzadko wymaga również wiedzy i przyzwolenia (a także, podobnie, jak w wielu innych korupcyjnych układach – udziału w zyskach) ze strony władz organów pomocy społecznej. Ten drugi ze wspomnianych elementów może być konieczny dla utrwalenia skutków nielegalnie nabytych uprawnień (aby nie zostały ujawnione w toku postępowań kontrolnych). Na opisywanym procederze przedsiębiorstwa prywatne ponoszą duże materialne straty związane ze straconymi godzinami pracy⁴⁶ oraz kosztami rekrutacji (i adaptacji) nowych pracowników, a także niematerialne, w postaci często unikalnych kompetencji zatrudnionych. Do całego procesu ogromne sumy dopłaca również budżet państwa – przeznaczając większe niż oszacowane metodami statystycznymi kwoty na zasiłki. Przykładem⁴⁷ opisanego działania mogą być wykryte w lipcu 2005 r. korupcyjne praktyki w gorzowskim oddziale ZUS. Prace organów ścigania zakończyły się zatrzymaniem kilkudziesięciu osób, w tym lekarzy-orzeczników, którzy, zgodnie z ustaleniami w toku śledztwa, już od 1998 r. wystawiali fałszywe zaświadczenia o stanie zdrowia w zamian za łapówki w przeciętnej wysokości 2-3 tys. zł, natomiast udzielone na ich podstawie świadczenia kosztowały podatników 1,8 milionów zł.

Jak wspomniano wyżej, zwalczanie zaawansowanej korupcji w sektorze publicznym często wymaga podjęcia zdecydowanych działań, w tym reform systemowych eliminujących nadmiernie restrykcyjne prawo, będące bazą dla powstawania nielegalnych stosunków administracji z obywatelami. W tej dziedzinie jednak objawiają się kolejne szkodliwe skutki korupcji, ponieważ skorumpowanemu środowiskom zależy najczęściej przynajmniej na zachowaniu status quo, poprzez utrwalenie nieefektywnych ekonomicznie przepisów⁴⁸. W tej ostatniej kategorii mogą mieścić się zarówno zróżnicowane ciężary publiczne, jak i regulacje ograniczające swobodę działalności gospodarczej w niektórych sferach oraz ustanawiające standardy (np. w zakresie prawa budowlanego). Za przykład może posłużyć przejrzystość procesu rejestracji działalności gospodarczej, badana przez autorów *Wskaźnika Swobody Gospodarczej*, Fundację Heritage⁴⁹. Porównują oni USA, gdzie cała procedura sprowadza się do wypełnienia formularza i wniesienia niewielkiej opłaty, do krajów afrykańskich i południowoamerykańskich, w których rejestracja firmy

⁴⁴ <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query13.cfm>.

⁴⁵ Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption*, dz. cyt., s. 37.

⁴⁶ Np. związanymi z zatrudnianiem pracowników czasowych, wykonujących pracę osób przebywających na bezzasadnych zwolnieniach, albo kosztami nadgodzin pozostałych pracowników.

⁴⁷ Patrz: <http://serwisy.gazeta.pl/metroon/1,0,3841549.html>.

⁴⁸ Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption*, dz. cyt., s. 43.

⁴⁹ Johnson, B. T., Holmes, K. R., & Kirkpatrick, M. *Index of Economic Freedom*. Heritage Foundation, Washington, DC, 1998 r. Za: Franchising opportunity: Wilhelm, Paul G., Milewicz, John C., *Corruption indices as measures of risk and economic development in Emerging Markets*, *Journal of Business and Entrepreneurship*, Lipiec 2000 r. (http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5424/is_200007/ai_n21449929/pg_4).

(de facto otrzymanie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej) oznacza: „niekończące się wizyty w urzędach, niezliczone łapówki i minimum rok oczekiwania”.

Opisywane działania są przykładem zjawiska „przeregulowania gospodarki”, w której obowiązuje bardzo dużo skomplikowanych przepisów nie przestrzeganych w praktyce. Prowadzi to nie tylko do obniżenia ogólnego poziomu praworządności w państwie, ale nierzadko również powoduje polaryzację społeczną – poprzez wykształcenie się grupy uprzywilejowanych obywateli i przedsiębiorców, którzy mogą pozwolić sobie na kupienie bezkarności i na resztę społeczeństwa – wybiórczo stosującą się do przepisów w nadziei na uniknięcie odpowiedzialności. Jednocześnie, jak się często okazuje, korupcja jest zarówno skutkiem, jak i przyczyną nadmiaru restrykcyjnych przepisów, tworząc „błędne koło regulacji” [określenie własne autora]. Tego rodzaju tendencje mogą w rezultacie doprowadzić do utrwalenia negatywnych postaw, których wykorzenienie może trwać wiele lat i wymagać ogromnej konsekwencji w działaniach promujących idee demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Do wymienionych wyżej negatywnych konsekwencji rozprzestrzeniania się korupcji dla efektywności funkcjonowania państwa, doliczyć należy jej zgubny wpływ na finansowanie niektórych polityk państwa. Jak bowiem wskazują cytowane badania Banku Światowego⁵⁰, zakorzenione w administracji publicznej praktyki korupcyjne mogą przyczyniać się do niesprawiedliwej alokacji środków pomiędzy poszczególne polityki sektorowe. Kryterium adekwatności do potrzeb społecznych i gospodarczych zostaje często zastąpione wysokością oczekiwanej „renty korupcyjnej” – możliwej do uzyskania w poszczególnych sektorach. W ten sposób nieproporcjonalnie większe środki są kierowane przykładowo na finansowanie dużych i kapitałochłonnych inwestycji budowlanych w zakresie infrastruktury transportowej, gdzie ominięcie procedur zamówień publicznych przez nieuczciwego wykonawcę może przynieść duże zyski, niż w tańsze, ale bardziej istotne dla społeczności lokalnych inwestycje w ochronę zdrowia czy edukację⁵¹. Równie niekorzystnym zjawiskiem towarzyszącym opisanemu powyżej jest preferowanie (z tych samych pobudek) projektów nowych i całościowych, prowadzące tym samym do degradacji istniejącego majątku przez oszczędności na kosztach utrzymania. Podobnie, jak wiele innych przejawów korupcji, także ta sfera najsilniej uderza w najsłabsze ekonomicznie warstwy społeczne, ze względu na ich relatywnie największą zależność od usług publicznych.

Niefektywność i marnotrawstwo w wydatkowaniu środków publicznych w krajach w dużym stopniu objętych korupcją dotyczy nie tylko ich własnych zasobów budżetowych (często i tak skromnych), ale również zewnętrznych środków pomocowych. Lokalne mechanizmy dystrybucji pomocy rozwojowej za pośrednictwem skorumpowanych organów i agencji państwowych powodują, że wsparcie często nie trafia do zakładanych beneficjentów – najbardziej potrzebujących, a służy finansowaniu administracji publicznej różnych szczebli. Warto przy tym zauważyć, że w opisywanych przypadkach można często spotkać się zarówno z bezpośrednią defraudacją części środków na wysokich stopniach władzy, jak również późniejszym pseudo-opodatkowaniem oraz wymuszeniem łapówek w zamian za przydzielenie pomocy konkretnym rodzinom. Fundacja Reuters, w ramach serwisu AlertNet⁵², poddała analizie⁵³ przykład

⁵⁰ <http://go.worldbank.org/4YGIYK96C0>.

⁵¹ Tamże.

⁵² Sieć informacyjna stworzona w ramach serwisu Reuters poświęcona wiadomościom dotyczącym klęsk żywiołowych i pomocy humanitarnej. Portal internetowy serwisu znajduje się pod adresem: <http://www.alertnet.org/>.

⁵³ <http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/11315551833.htm>.

ratowania ofiar klęski żywiołowej wywołanej w Azji Południowo-Wschodniej przez tsunami w 2005 r. Międzynarodowa pomoc dla regionu sięgnęła wtedy 11 miliardów dolarów, a wiele dotkniętych krajów jest nisko notowanych w rankingach postrzeganej korupcji, prowadzonych przez organizacje takie jak Transparency International. Znajduje to potwierdzenie w cytowanych oficjalnych dochodzeniach prowadzonych w poszczególnych krajach, często przeciwko osobom piastującym wysokie stanowiska państwowe i urzędów centralnym. Przykładowo, premier Sri Lanki Mahinda Rajapakse oskarżony był o defraudację ponad 800 tys. dolarów, jednak ze względu na prowadzoną wówczas (listopad 2005 r.) kampanię prezydencką, w której zwyciężył, zarzuty te nie zostały potwierdzone. Główny audytor tego kraju nie udowodnił również bezpośredniego związku z korupcją faktu, że kwota 724 tys. dolarów środków pomocowych trafiła do rodzin w ogóle nie dotkniętych klęską żywiołową. Autorzy cytowanego raportu do innych przykładów marnotrawstwa funduszy na niższym szczeblu zaliczają Indonezyjski stan Aceh, w którym wojsko nałożyło pseudo-podatek na ciężarówki dystrybuujące zagraniczną pomoc, a w Indyjskim stanie Tamil Nadu kilku urzędników rządowych niższego szczebla oskarżonych było o pobieranie dużego „udziału” ze środków pomocowych. W obu opisywanych przypadkach prasa stwierdziła ponadto sprzedaż (za łapówkę) części darów zagranicznych lokalnym handlarzom. Niestety, żadne z powyższych zarzutów nie zostały udowodnione w oficjalnym postępowaniu, a rzekomi sprawcy nie zostali ukarani, utracona wskutek nielegalnych działań pomoc może oznaczać wieloletnie opóźnienie odbudowy obszarów dotkniętych klęską.

Autorzy cytowanego wyżej opracowania stwierdzają, że korupcja w projektach pomocy rozwojowej jest niestety do pewnego stopnia zjawiskiem systemowym. Szczególne ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych pojawia się właśnie w sytuacjach, gdy wsparcie przyznawane jest z okazji klęsk żywiołowych i na projekty odbudowy powojennej. Do działania przystępuje wówczas wiele zróżnicowanych podmiotów (NGO, inicjatywy rządowe czy organizacje związków wyznaniowych), często niedoświadczonych w realizacji przedsięwzięć rozwojowych i nie znających realiów miejscowych w krajach dotkniętych kataklizmem. Do dodatkowych czynników sprzyjających powstawaniu sytuacji korupcyjnych zaliczane są: duże sumy, którymi dysponują organizacje w opisywanych sytuacjach, szczególna presja czasu (sprzyjająca oferowaniu nielegalnych korzyści dla przyspieszenia procedur – dla dobra beneficjentów) czy też powodowane stereotypami przekonanie o powszechności korupcji w danym kraju. Szczególnie niebezpieczny jest ostatni z prezentowanych wyżej czynników, utrwalający nieefektywność władz krajowych, co może wpłynąć na dalsze zwiększanie nieprawidłowości w rządzeniu, poprzez zwiększenie puli środków dostępnych dla skorumpowanych grup rządzących⁵⁴. Obok potencjalnych zagrożeń, autorzy⁵⁵ wskazują również na rekomendacje w zakresie środków zaradczych przedstawione przez Transparency International, Asian Development Bank oraz OECD na konferencji zorganizowanej w kwietniu 2005 r. w Dżakarcie w związku z katastrofą tsunami. Stosowanie tych zaleceń może przyczynić się do ograniczenia korupcji i jej kosztów, a także zwiększenia efektywności pomocy rozwojowej, kierowanej do krajów rozwijających się (nie tylko tych objętych klęskami żywiołowymi). Do najważniejszych kwestii zaliczone zostały: uwzględnienie lokalnych społeczności – beneficjentów w planowaniu implementacji i monitorowaniu projektów pomocowych, zapewnienie przejrzystej informacji o dostępnych środkach i uprawnieniach beneficjentów, ustanowienie systemów śledzenia przepływów środków pomocowych, niezależny monitoring projektów

⁵⁴ A. Alesina, B. Weder, Do corrupt governments receive less aid?, Nber Working Papers, nr 7108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999, s. 3-5. (<http://www.nber.org/papers/w7108.pdf>).

⁵⁵ Tamże.

rozwoju i odbudowy, zawieranie wyraźnych klauzul antykorupcyjnych w umowach z lokalnymi partnerami i ścisłe ich przestrzeganie w ramach polityki „zero tolerancji dla korupcji”. Opisywany przykład, obok ogromnych korzyści traconych ze względu na korupcję każdego roku przez społeczności w krajach rozwijających się, pokazuje również wagę odpowiedzialnego podejścia ze strony oferującej wsparcie społeczności międzynarodowej. Jej przedstawiciele – organizacje pozarządowe i kraje, zamiast kierować się stereotypami i powielać korupcyjne schematy, powinny wraz z dostarczaną pomocą promować wśród beneficjentów wysokie standardy w zakresie uczciwości.

Literatura⁵⁶ wskazuje również na inne koszty związane z nieefektywnością sektora publicznego, wynikające z korupcji. Dotyczą one przedsiębiorstw państwowych, szczególnie w okresie transformacji i zapowiadanej prywatyzacji majątku publicznego. Opisywane przypadki dotyczą sytuacji, w której silni konkurenci z sektora prywatnego lub potencjalni zagraniczni inwestorzy „kupują nieefektywność”. Dzięki nielegalnym korzyściom oferowanym skorumpowanym władzom przedsiębiorstw państwowych, prowadzą do spadku jakości zarządzania, obniżenia rentowności danej firmy, często nawet do jej upadłości, aby następnie za symboliczną kwotę przejąć cenne aktywa i klientów. W opisywanej sytuacji niezwykle trudne może być odnalezienie i udowodnienie znamion korupcji, ponieważ przy zachowaniu odpowiednich środków ostrożności, transakcja może być przedstawiona jako ratunek dla danego sektora, a nierzetelny inwestor – zyskać uznanie za „udaną restrukturyzację”. Mimo faktu, że nowy nabywca może rzeczywiście przyczynić się, w dłuższym okresie, do polepszenia efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa (w stosunku do stanu sprzed „ręcznego sterowania” skorumpowanych władz), to bezpośrednie straty skarbu państwa na samej prywatyzacji są nieproporcjonalnie większe. Znaczne mogą też okazać się koszty nadmiernie zdeprecjonowanego majątku trwałego i koszty społeczne (np. w związku ze zwolnieniami pracowników), powstałe podczas sztucznego zaniżania wyników przedsiębiorstwa.

3.2.2. Koszty związane z wolniejszym rozwojem infrastruktury technicznej – wybór nieefektywnych wykonawców

Obok wspomnianych wyżej przykładów działań korupcyjnych w zakresie funkcjonowania administracji celnej i skarbowej, badania i prasa również często dostarczają wiadomości o mniej lub bardziej rozpowszechnionej korupcji w zakresie zamówień publicznych. Zjawisko to, przy założeniu szerokiego występowania, może być niezwykle szkodliwe dla gospodarki krajów nim dotkniętych, ponieważ generuje bardzo wysokie koszty – zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, a także wpływa na rozwój działań przestępczych w innych sferach życia.

Najpoważniejszymi dla gospodarki kategoriami kosztów generowanych przez korupcję w zakresie zamówień publicznych są bezpośrednie marnotrawstwo środków budżetowych oraz ograniczenie konkurencji przez bariery wejścia na rynek ogarnięty korupcją. Procedury zamówień publicznych, stworzone dla oszczędności funduszy publicznych i wyboru najlepszych ofert, w zetknięciu z zakorzenioną korupcją okazują się mieć odwrotne skutki. Kontrakty zawierane są nie z tymi, którzy są najefektywniejsi czy też z partnerami, którzy zapewniają najlepszy poziom usług, ale z tymi, którzy oferują wyższe łapówki i robią

⁵⁶ Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption*, dz. cyt., s. 42-43.

to jako ostatni. Albowiem zazwyczaj to właśnie z ostatnią osobą dającą łapówkę zawierany jest kontrakt⁵⁷. Może to prowokować pytanie czy najsprawniej funkcjonujące firmy, znając realia rynku, również nie uciekają się do przekupstwa⁵⁸. Na brak zasadności tej tezy wskazują jednak co najmniej dwie przesłanki, często związane z przyczynami sukcesu ekonomicznego: kierowanie się w swojej działalności zasadami etyki biznesu oraz optymalizacja kosztów. Zarówno stosowanie wysokich standardów etycznych, jak i dbanie o kontrolę kosztów nie pozwala uczciwym firmom na podejmowanie rywalizacji o zamówienia publiczne z pozbawionymi skrupułów (pozornie) bogatszymi konkurentami. Wybór ewidentnie korupcyjnych ofert odstrasza natomiast odrzuconych oferentów, często doprowadzając tym samym do sparaliżowania konkurencji na danym obszarze, zjawiska szczególnie dotkliwego dla sektora MSP, który, dzięki kontraktom publicznym, ma szansę na udowodnienie swojej elastyczności i efektywności oraz na budowę pozycji konkurencyjnej.

Równie ewidentnym i szkodliwym zjawiskiem związanym z korupcją w zamówieniach publicznych jest często znaczne pogorszenie się jakości inwestycji. W wielu przypadkach wręczenie łapówki oznacza, że kontrakty, bądź koncesje przypadają najmniej odpowiednim wykonawcom – bez odpowiedniego doświadczenia w realizacji podobnych projektów, posiadającym nisko wykwalifikowaną kadrę czy stosującym przestarzałe technologie. Dodatkowo, szczególnie właśnie w przypadku projektów infrastrukturalnych, mechanizm korupcyjny sam się napędza. Nielegalna współpraca obu stron trwa również po udzieleniu zamówienia, często przez cały okres realizacji projektu, prowadząc do kolejnych nadużyć. Często wskazuje się na oferowanie dodatkowych, nielegalnych korzyści w zamian za „przymknięcie oka” przez zamawiającego na oszczędności materiałowe, naruszenia norm prawa pracy i BHP, czy też wydłużenie terminów realizacji⁵⁹. W rezultacie takich działań wysoki koszt początkowy inwestycji, spowodowany wyborem nieefektywnego wykonawcy, ciągle się zwiększa, wraz ze wzrostem oczekiwań skorumpowanych urzędników. W opisywanej sytuacji również odbiór gotowego projektu możliwy jest tylko przy założeniu (często rażącego) naruszenia prawa, co prowadzić może do tragedii na dużą skalę (walące się mosty, niskiej jakości budynki nieodporne na trzęsienia ziemi itp.). W tym kontekście konsekwencje dotyczące poważnego zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa, czy też wzrostu gospodarczego wydają się oczywiste⁶⁰.

Innym zagrożeniem dla rozwoju infrastruktury, związanym z korupcją, jest wspomniana wyżej i często występująca nieadekwatność realizowanych projektów do realnych potrzeb społecznych, którym powinny odpowiadać⁶¹. Przykładowo, pierwszeństwo w finansowaniu mają projekty większej wartości, dające tym samym większe nielegalne zyski osobom dysponującym funduszami publicznymi. Dla tej ostatniej grupy korzystna jest również realizacja przedsięwzięć skomplikowanych technicznie, w których łatwiej uzasadnić wybór zaprzyjaźnionego wykonawcy i trudniej udowodnić celowe działanie w przypadku przedłużających się prac. W literaturze projekty takie określane są mianem „białych słońi” lub „katedr na

⁵⁷ http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/bre-case43.pdf.

⁵⁸ Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption-Causes and Consequences*, Viewpoint, No. 74/1996, The World Bank, s. 3. (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/04/01/000009265_3980420172902/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/bre-case43.pdf.

⁶¹ Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption-Causes and Consequences*, dz. cyt., s. 3.

pustyni” – doskonale odpowiadającym ich związkowi z realiami i potrzebami⁶². Przykładem może być hydroenergetyka – sektor, w którym ze względu na jego specyfikę, przy realizacji inwestycji wymagana jest współpraca wielu resortów i agencji rządowych – tworząc wiele pól do nadużyć – zarówno na etapie projektowania, wykonania, jak i eksploatacji.

Nowa infrastruktura, wzniesiona w wyniku opisywanych wyżej rozstrzygnięć, ze względu na swoją sztucznie powiększoną skalę, nie przynosi zamierzonych korzyści społecznych, a generuje znaczne i nieuzasadnione koszty eksploatacyjne (które mogą być również ponoszone w ramach wspomnianego „korupcyjnego pakietu” na rzecz nieuczciwie wybranych wykonawców). Cytowane wyżej źródła⁶³ wskazują na fakt, że wiele z opisywanych inwestycji w ogóle nie jest uruchamiana lub oddawana do bieżącego użytkowania, ze względu na wyczerpanie środków budżetowych w danej kategorii. Do częstych przyczyn tego niekorzystnego zjawiska zalicza się również błędy konstrukcyjne lub inne braki, spowodowane samym faktem niedoświadczenia wykonawców. Oprócz oczywistych w tym przypadku bezpośrednich kosztów budżetowych, tego rodzaju działania często zaprzeczają idei strategicznego planowania rozwoju gospodarczego kraju lub regionu, co w przypadku krajów rozwijających się doprowadzić może do dodatkowego spadku ich atrakcyjności. Często bowiem opisywane są przypadki zmian decyzji lokalizacyjnych planowanych wcześniej inwestycji prywatnych, właśnie ze względu na niedotrzymanie (nie tylko w związku z korupcją) zobowiązań w zakresie infrastruktury podstawowej (drogowej, energetycznej).

Przykłady powyższych działań zostały określone przez ekspertów Transparency International mianem „pomników korupcji”. Zgromadzone dane wskazują na wielokrotnie podkreślane w niniejszym opracowaniu wielokierunkowe skutki korupcji – dużą skalę samych łapówek (ograniczających konkurencję do dużych, bogatych firm), wspomniane ogromne koszty niepotrzebnych inwestycji oraz dodatkowo opisywane niżej, trudno policzalne straty dla środowiska naturalnego. Transparency International w jednym ze swoich raportów o korupcji na świecie⁶⁴ (z 2005 r.) zalicza do największych nadużyć następujące przypadki:

- **Lesotho Highlands Water Project:** Acres International wraz z 11 innymi firmami międzynarodowymi budującymi zaporę w Lesoto przeznaczyło 2 miliony dolarów na łapówki;
- **projekt spalarni odpadów w Kolonii w Niemczech:** 13 milionów dolarów wydano na łapówki w trakcie budowy wartej 500 milionów dolarów spalarni odpadów;
- **elektrownia wodna Yacyreta na granicy Argentyny i Paragwaju:** zbudowana przy wsparciu Banku Światowego, zalewa obecnie bagna Ibera; koszty produkcji energii wytwarzanej przez Yacyreta są tak duże, że musi ona być subsydiowana przez rząd; według szefa Paragwajskiego Generalnego Biura Księgowego, „dla wydatków rządu 1,87 miliarda dolarów nie ma prawnego i administracyjnego uzasadnienia w dokumentacji”;
- **zbiornik wodny zapory Bakun w Sarawaku, w Malezji,** który zaleje 700 km² tropikalnych lasów deszczowych: pozwolenie na budowę otrzymał producent drewna i przyjaciel gubernatora Sarawaku; rząd lokalny Sarawaku wciąż poszukuje odbiorców dla energii produkowanej przez elektrownię;
- **elektrownia atomowa Bataan na Filipinach,** zbudowana za ponad 2 miliardy dolarów: wykonawca, firma Westinghouse, przyznał się do zapłacenia 17 milionów dolarów „prowizji” przyjacielowi

⁶² Tanzi V., Davoodi H., Corruption, Public Investment and Growth, IMF Working Paper No. WP/97/139, International Monetary Fund, 1997, s. 8. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>).

⁶³ Tamże.

⁶⁴ <http://transparency.pl/www/index.php?a=36&text=62>.

byłego prezydenta Marcosa; reaktor znajduje się na aktywnym uskoku tektonicznym, zagrażając skażeniem nuklearnym, jeśli elektrownia kiedykolwiek zacznie funkcjonować;

- **projekt tamy Bujagali w Ugandzie:** Bank Światowy i cztery rządy wszczęły śledztwo pod zarzutem korupcji po tym, jak brytyjska filia norweskiej firmy budowlanej Veidekke przyznała się do zapłacenia łapówki wysokiemu rangą ugandyjskiemu urzędnikowi; całościowy wpływ na środowisko tamy Bujagali i innych tam wybudowanych na Nilu nie został nigdy oszacowany.

Oprócz opisywanych wyżej kosztów jakie przynosi samo zjawisko korupcji w sektorze zamówień publicznych, w literaturze podkreślany jest jej zgubny wpływ na cały sektor publiczny i jakość usług świadczonych dla ludności. Jak podkreślano wyżej, zaangażowanie w korupcję negatywnie wpływa na wszystkich uczestników tego proceduru, wpływa na obniżenie standardów moralnych i ostatecznie prowadzi do kolejnych nadużyć i naruszeń prawa. Do przykładów takich naruszeń najczęściej zaliczane są: defraudacja lub kradzież mienia publicznego i sprzedaż informacji niejawnych. Wszystkie naruszenia nie tylko osłabiają budżety państw, ale burzą również zaufanie społeczne do administracji publicznej. Dodatkowe niszczące konsekwencje ma również bezpośrednie i pośrednie wspieranie szarej strefy gospodarki przez nieuczciwych urzędników. Wspomniane „przymykanie oka” na nielegalne zatrudnianie pracowników czy nieprzestrzeganie norm w trakcie realizacji zleceń rządowych, przełożyć się mogą na budowę „nielegalnych konsorcjów”, inwestujących następnie w inne sfery przestępczej działalności. Dodatkowo, opisywane wyżej zjawiska przyczyniają się do powstawania poważnych braków w budżecie państwa, które często kompensowane są nakładaniem kolejnych obciążeń fiskalnych.

„Przeregulowanie gospodarki” z kolei skłania dalsze grupy społeczne do unikania prawa, powodując upadek praworządności i coraz szybsze nakręcanie spirali przestępczości. Nie są natomiast osiągnane zakładane efekty podwyższania podatków – zwiększone dochody budżetowe zatrzymywane są w części wskutek wspomnianych nadużyć urzędników, a pozostałą część pochłania „szara strefa”. Wieloletnie zaniedbania w inwestycjach powodują z kolei braki w podstawowej infrastrukturze, często dodatkowo obciążonej przez rosnącą populację i rozwój cywilizacyjny społeczeństwa. Ponadto, nierzadko zdarza się, że nieukończone „pomniki korupcji” niszczą ze względu na brak zabezpieczenia przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, blokując np. realizację nowych inwestycji lub stwarzając niebezpieczeństwo dla ludzi lub środowiska naturalnego. Przy niewystarczających środkach budżetowych, niemożliwa okazuje się w końcu zarówno rozbiórka nieużytecznych obiektów, jak również budowa nowych. Przykładem takiego stanu rzeczy (choć niejednoznacznie dającego się przypisać wyłącznie korupcji) może być budowa autostrady A2 z Łodzi do Warszawy. Realizację tej trasy, mającej również połączyć stolicę ze wschodnią granicą kraju, rozpoczęto już w latach 70. XX w., z zamierzeniem ukończenia jej przed rozpoczęciem olimpiady w Moskwie. Ze względu na ogólną nieefektywność gospodarki centralnie planowanej (związanej również z systemową wręcz korupcją), z tamtego okresu pozostały jedynie widoczne „pomniki” – w postaci fragmentów mostów w okolicach Bolimowa (woj. mazowieckie)⁶⁵. Budowa samej autostrady, według szacunków aktualnych⁶⁶, ma się natomiast wydłużyć co najmniej do 2011 r.⁶⁷

⁶⁵ Śmietana K., Autostrada w polu od czasów Gierka, Gazeta Wyborcza Stołeczna, 7.01.2008 r. (<http://dom.gazeta.pl/nieruchomosci/1,73498,4814237.html>).

⁶⁶ maj 2008 r.

⁶⁷ Za: Śmietana K., Autostrada do stolicy nie na Euro 2012?, Gazeta Wyborcza Stołeczna, 1.04.2008 r. (<http://dom.gazeta.pl/nieruchomosci/1,73498,5075804.html>).

3.2.3. Wysokie koszty usług publicznych

Do niszczących skutków korupcji, uderzających w samą podstawę społeczeństwa zaliczyć także należy bezpośrednie koszty, ponoszone przez ludność i przedsiębiorców wskutek nieuzasadnionych opłat za dokonywanie zwykłych, codziennych czynności administracyjnych. Opisywana sytuacja typowa jest dla krajów charakteryzujących się rozwiniętą korupcją, ogarniającą często wszystkie dziedziny życia. Występowanie tego zjawiska często stwierdzano w krajach transformacji ustrojowej i ekonomicznej, ale jego zasięg nie ogranicza się do wymienionych państw. Ponadto, granica występowania wspomnianego zagrożenia nie zawsze jest związana z wysokością wynagrodzeń pracowników administracji publicznej. Wynika to z faktu, że przyczyny zjawiska pobierania łapówek przez urzędników dzielone są w literaturze, na powodowane biedą i powodowane chciwością⁶⁸.

Podobnie trudnym zagadnieniem w diagnozowaniu i ocenie łapownictwa jest przypisywanie go centralizacji, bądź decentralizacji władzy. „Korupcja systemowa”, sięgająca wszystkich szczebli władzy i związana z jej hierarchiczną strukturą, często utożsamiana była z krajami socjalistycznymi. W wielu przypadkach stanowiła wręcz jedną z podstawowych zasad funkcjonowania aparatu państwowego i jako taką, uważano ją za niezwykle niszczycielską, szczególnie ze względu na łączne sumy łapówek pobieranych i „konsumowanych” przez poszczególnych urzędników hierarchii. Nowsze badania⁶⁹ pokazują natomiast, że jeszcze poważniejsze skutki społeczne i gospodarcze może mieć chaotyczna, nieskoordynowana korupcja. W tym przypadku skala wymuszeń, które mogą dotknąć obywatela lub przedsiębiorcę wydaje się być nieograniczona, ponieważ korupcyjne żądania mogą pochodzić nie tylko od urzędników różnych szczebli czy instancji, ale również od kilku równorzędnych pracowników prowadzących tą samą sprawę. W przeciwieństwie do zinstytucjonalizowanych układów korupcyjnych, drugi z opisywanych modeli oferuje za cenę łapówki dużo mniejszą pewność pozytywnego załatwienia sprawy. Tego rodzaju niepewność co do oficjalnych rozstrzygnięć prowadzić może do zepchnięcia obu głównych grup interesantów poza granicę prawa – biznes do „szarej strefy”, a mieszkańców np. do fałszerstwa dokumentów (których nie mogą legalnie otrzymać), do samowoli budowlanej (przy faktycznej niemożliwości uzyskania decyzji w zakresie prawa budowlanego) itp.

W zależności od kraju, panujących w nim stosunków, postaw społecznych i systemu prawnego, korupcja w zakresie świadczenia usług publicznych występuje w różnych dziedzinach działalności administracji. Do najbardziej powszechnych jej przejawów należy pobieranie nieuzasadnionych prawnie opłat za zwykłe czynności administracyjne – tu także jednak inna może być strona inicjująca „transakcję” i przeznaczenie nielegalnie przekazanej korzyści. Najczęściej tym sposobem interesant chce lub może uzyskać przyspieszenie procedury w danej sprawie (np. w zakresie wydania decyzji regulowanej prawem budowlanym), zdarza się jednak, że urzędnik uzależnia sam fakt dokonania czynności od wręczenia łapówki. Druga z opisanych sytuacji często występuje przy wydawaniu różnego rodzaju dokumentów i pozwoleń. Przykładowo, w Indiach problem ten dotyczy m.in. praw jazdy i na podstawie opinii wyrażanych przez mieszkańców można wywnioskować, że dodatkowa opłata zyskała praktycznie walor prawa zwyczajowego⁷⁰. Podobny problem w wielu krajach stanowi korupcja w różnego rodzaju organach kontroli, a także

⁶⁸ Z ang. odpowiednio: need-driven corruption i greed-driven corruption. Za: <http://www.anticorruption.info/causes.htm>.

⁶⁹ Np. Mauro P., Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research, Finance and Development / March 1998, International Monetary Fund, Washington, 1998, s. 11. (<http://www.worldbank.org/fandd/english/pdfs/0398/010398.pdf>).

⁷⁰ <http://mutiny.in/2008/07/08/no-bribe-no-license/>.

w wymiarze sprawiedliwości. Do przykładów tego rodzaju zachowań należy zaliczyć przyjmowanie łapówki przez policjantów, za zaniechanie kontroli (za bardzo często występującą formę korupcji czynność tę uznało 62% Polaków ankietyowanych przez OBOP w listopadzie 1999 r.⁷¹). Tego rodzaju nielegalne korzyści bywają również wyłudzone pod pretekstem zagrożenia ukaraniem za nie popełnione wykroczenia, czy też rzekomo brakujące elementy wyposażenia pojazdów (szczególnie zagrożeni na ten rodzaj niebezpieczeństw są turyści, o czym często przestrzegają przewodniki i portale turystyczne⁷²).

Niezależnie od przyczyn, uwarunkowań i panującego modelu korupcja w administracji publicznej jest wyjątkowo niszczylińskim zjawiskiem, szczególnie w krajach rozwijających się. W tych państwach, gdzie sektor prywatny jest najczęściej słabo rozwinięty, państwo (przez przedsiębiorstwa państwowe) jest często również dostawcą podstawowych dóbr i usług. W tej sytuacji korupcja, polegająca na pobieraniu łapówek np. za podłączenie wody, elektryczności czy telefonu, staje się dla ubogiej ludności realną przeszkodą w dostępie do wymienionych świadczeń⁷³. Przykładowo badania przeprowadzone przez Transparency International w trakcie opracowania Globalnego Barometru Korupcyjnego za rok 2006 r., wykazały, że w krajach afrykańskich aż 33% ankietyowanych przyznało się do płacenia łapówek w związku z korzystaniem z energii elektrycznej⁷⁴. Równoległe z nimi, w wielu krajach przekupstwo występuje również, np. w służbie zdrowia (zgodnie z badaniem OBOP przeprowadzonym w listopadzie 1999 r., 77% Polaków uznało „wręczanie lekarzom publicznej służby zdrowia pieniędzy za zabiegi i opiekę nad chorymi” za bardzo często występującą formę korupcji)⁷⁵.

Poważne konsekwencje dla ludności może mieć także korupcja w szkolnictwie – szczególnie w zakresie rekrutacji do szkół i uczelni, wpływająca na ograniczenie dostępu do edukacji oraz już w trakcie nauki – obniżająca standardy kształcenia. Do krajów o najbardziej rozpowszechnionej korupcji w sektorze edukacyjnym zaliczane są państwa afrykańskie, bałkańskie, byłe republiki radzieckie oraz obszar Azji Południowo-Wschodniej⁷⁶. Do najpoważniejszych jej przejawów zaliczono natomiast⁷⁷: wprowadzanie nielegalnych opłat za przyjęcie do szkoły lub sprzedaż miejsc w klasach na nieformalnych, korupcyjnych „aukcjach”, wprowadzanie „cenników” za poszczególne stopnie na egzaminach lub uzależnianie ogłoszenia wyników testów sprawdzających tylko za łapówkę. W szkołach dotkniętych problemem korupcji notuje się ponadto inne nadużycia, takie jak zakup niskiej jakości materiałów czy wybór nieefektywnych dostawców żywności do stołówek (nierzetelne zamówienia publiczne) oraz oszustwa związane z zatrudnianiem (np. pobieranie dotacji za fikcyjnych nauczycieli). Działania takie uderzają w cały system szkolnictwa, przyczyniając się do niskiego poziomu nauczania, dużego udziału uczniów porzucających naukę przed czasem czy segregację społeczną na tle dochodowym, rasowym, czy etnicznym. Opisywane wyżej nadużycia i nieprawidłowości mogą w końcu prowadzić do utrwalania polaryzacji społecznej i pogłębienia zapóźnienia cywilizacyjnego takich obszarów. Dla najsłabszych ekonomicznie grup społeczeństwa łapówkarstwo rozpowszechnione wśród dostawców usług publicznych jest bardzo uciążliwe, także w krajach wyżej rozwiniętych, ze względu na ich szczególnie duże uzależnienie od usług (często tylko

⁷¹ <http://www.batory.org.pl/korupcja/korup.htm>.

⁷² Np.: <http://www.geoturystyka.pl/?articles,48>, <http://eturystyka.org/content/view/724/191/>.

⁷³ <http://go.worldbank.org/4YGIYK96C0>.

⁷⁴ <http://www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query140.pdf>.

⁷⁵ <http://www.batory.org.pl/korupcja/korup.htm>.

⁷⁶ <http://www.u4.no/themes/education/educationmainpoints.cfm>.

⁷⁷ Tamże.

teoretycznie) bezpłatnych. Nawet bowiem, gdy w danym państwie funkcjonują prywatni usługodawcy – ich oferta jest niedostępna cenowo.

Opisywane wyżej łapówkarstwo często uderza w najsłabsze warstwy społeczeństwa również przy okazji dystrybucji pomocy społecznej, stanowiąc bardzo jaskrawy przypadek niszczycielskiego wpływu korupcji. Przykładem tego działania jest dokonywanie przez lokalnych urzędników „potrąceń” z pomocy społecznej lub humanitarnej dystrybuowanej centralnie lub pochodzącej ze środków zagranicznych⁷⁸. Według ekspertów Banku Światowego, w RPA w 1997 r. aż 10% budżetu na pomoc dla potrzebujących tracona była przez korupcję, defraudację i inne nadużycia. Sytuacja ta wygląda podobnie w wielu krajach rozwijających się, w których jej dodatkowym skutkiem jest fakt, że często z jednego zasiłku utrzymuje się kilka rodzin. Tym ludziom jeszcze trudniej pogodzić się z koniecznością oddania części bardzo skromnych funduszy skorumpowanym urzędnikom. Jednocześnie, drugą stroną tego zjawiska (związaną z szeroką skalą procederu) jest niechęć do zgłaszania tego rodzaju naruszeń prawa, powodowana obawą przed całkowitą utratą świadczeń. Z czasem tego rodzaju postawy utrwalają się w relacjach społecznych i kształtują głębokie przeświadczenie, że korupcja jest jedynym sposobem na uzyskanie jakichkolwiek usług publicznych, trwale wypaczając moralność całych społeczności i cementując postawy korupcyjne na danym terytorium. Podobne oddziaływanie ma także rozpowszechniona korupcja w sądownictwie, która de facto sprowadza sprawiedliwość do licytacji cenowej między stronami konfliktu i wraz ze wspomnianymi wyżej działaniami całkowicie niszczy zaufanie do wszystkich instytucji publicznych.

3.2.4. Inne koszty społeczne

Do niebagatelnych kosztów społecznych, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i globalnym zaliczyć należy zniszczenie środowiska naturalnego. Również w tej dziedzinie oddziaływanie korupcji jest wielowymiarowe i zróżnicowane w zależności od skali oraz stopnia wpływu (pośredniego lub bezpośredniego). Na najniższym poziomie notowane jest drobne przekupstwo np. łapówki płacone przez kierowców za wydanie pozytywnej opinii o stanie technicznym pojazdów nie spełniających norm emisji spalin. Dalej idącym nadużyciem jest podobna praktyka wśród przedsiębiorców prowadzących zakłady produkcyjne, płacących inspektorom za uniknięcie kar za zanieczyszczanie środowiska. To ostatnie zjawisko szczególnie często występuje w powiązaniu z opisywanymi wyżej praktykami, stanowiąc kontynuację pewnych całościowych „układów korupcyjnych”. Ich korzenie sięgają mogą np. nierzetelnego przetargu, którego zwycięzca nadal korzysta z „ochrony” skorumpowanych urzędników, unikając m.in. stosowania przepisów w zakresie zatrudnienia, BHP czy właśnie regulacji środowiskowych. Przy znacznej wielkości zakładu i tzw. „brudnym” profilu działalności wieloletnie omijanie prawa może mieć katastrofalne następstwa i skutkować nieodwracalnymi zniszczeniami środowiska, zupełnie nieproporcjonalnymi do przekazanych nielegalnie korzyści. Jeszcze poważniejsze konsekwencje mogą mieć wspomniane wyżej wielkie projekty, niedopasowane do potrzeb i w wielu przypadkach lokalizowane na obszarach chronionych, związane z nieefektywną alokacją środków budżetowych i sztucznym zwiększaniem skali inwestycji, przynoszącym wyższą „premię korupcyjną”. Większość cytowanych wyżej przykładów – „pomników korupcji”, oprócz swojej nieopłacalności finansowej pociąga za sobą znaczne ryzyko dla środowiska naturalnego, dodatkowo potęgowane jeszcze faktem wątpliwej jakości wykonania.

⁷⁸ <http://www.u4.no/themes/education/educationmainpoints.cfm>.

Inną kategorię zagrożeń dla środowiska stanowi problem typowy dla krajów równikowych Ameryki Łacińskiej i Afryki oraz Azji Południowo-Wschodniej, związany z dużym udziałem lasów deszczowych w ich powierzchni. Wartość rynkowa występujących tam gatunków drzew (np. służących do wyrobu luksusowych mebli) i innych roślin jest znaczna, a większość państw opisywanych regionów jest słabo rozwinięta gospodarczo i posiada rozległe, słabo skomunikowane terytoria. Wszystkie te czynniki sprzyjają nielegalnej eksploatacji zasobów naturalnych na dużą skalę. W zależności od poziomu ochrony poszczególnych gatunków, dominują dwie formy korupcji związanej z wyrębem – wręczanie łapówek urzędnikom udzielającym zezwoleń lub przekupywanie inspektorów i strażników leśnych⁷⁹. Do krajów najbardziej zagrożonych deforestacją spowodowaną przez korupcję, WWF zaliczył w swoim raporcie z 2000 r.⁸⁰: Kamerun, Gabon, Kongo (Brazzaville), Republikę Środkowoafrykańską, Gwineę Równikową i Demokratyczną Republikę Kongo w środkowej Afryce, Belize, Surinam i Gujanę na Karaibach oraz Papuę Nową Gwineę i Wyspy Salomona w regionie południowego Pacyfiku. Wśród rekomendacji organizacji znalazła się m.in. rezolucja o natychmiastowe wstrzymanie wycinki na 11 wymienionych obszarach, w przeciwnym razie przewiduje się całkowite zniknięcie lasów pierwotnych w perspektywie 10 lat. Do współwinnych „korupcji leśnej”, autorzy opracowania zaliczyli m.in. międzynarodowe koncerny, ale również, za niedostateczne działania nadzorcze, organizacje i państwa przyznające pomoc wspomnianym krajom. Szczegółowo opisane zostały także pośrednie konsekwencje masowych wyrębów prowadzonych za przyzwoleniem przekupionych władz lokalnych. Obok bezpowrotnej utraty cennych (w tym chronionych) gatunków podkreślone zostały nieodwracalne zniszczenia całych ekosystemów, związane z rabunkową i nieostrożną wycinką. Wskazano ponadto na konieczność budowy często kilkusetkilometrowych dróg dla transportu drewna z głębi lasów równikowych, które natychmiast otwierały ogromne tereny dla dalszej rabunkowej gospodarki prowadzonej m.in. przez kłusowników, rolników i górników powodujących dalsze zniszczenia⁸¹. O tym, że opisany problem nie dotyczy wyłącznie flory równikowej świadczą opisywane przez polską prasę sytuacje, w których przy okazji budowy lub modernizacji obiektów i infrastruktury transportowej, wydawane są budzące wątpliwości prawne lub jawnie sprzeczne z prawem decyzje o wycince wieloletnich drzew, czasem nawet pomników przyrody. Jednym z przykładów może być wycinka w listopadzie 2002 r. klonów kulistych z deptaka w Gorzowie, dokonana wskutek decyzji ówczesnej ogrodnik miejskiej, oskarżonej o korupcję.⁸²

Łapówki przekazywane urzędnikom państwowym mogą mieć też bezpośredni wpływ na zwiększenie ogólnego poziomu przestępczości⁸³. Już przez sam fakt stosowania praktyk korupcyjnych wkraczają w konflikt z prawem, co skutecznie obniża ich morale i może stanowić zachętę do podejmowania się innych nielegalnych zajęć. Prawdopodobieństwo wystąpienia takich sytuacji zwiększa fakt, że jednocześnie dysponują oni znacznymi (w porównaniu do ich wynagrodzenia), nieudokumentowanymi środkami finansowymi, które tylko w ograniczonym zakresie mogą, bez wzbudzenia podejrzeń, przeznaczyć na bieżącą konsumpcję. Częstym wyborem w tej sytuacji stają się inwestycje w szarej strefie gospodarki lub bezpośrednie podejmowanie się działalności zabronionej prawem, przyczyniając się do rozwoju przestępczości i erozji standardów praworządności w danym kraju.

⁷⁹ <http://go.worldbank.org/AM4B9RZVK0>.

⁸⁰ Brown P., Forest corruption report covered up, *The Guardian*, Monday May 29 2000. (<http://www.guardian.co.uk/world/2000/may/29/eu.politics>).

⁸¹ Tamże.

⁸² Brykner A., Klony muszą wrócić na ul. Chrobrego!, *Gazeta Wyborcza Gorzów Wlkp.* z 27.05.2008 r. (<http://miasta.gazeta.pl/gorzow/1,78945,5251091.html>).

⁸³ Zob. np. Rose-Ackerman S., *The Political Economy of Corruption*, dz. cyt., s. 43.

Poziom praworządności obniża się także wraz z wielokrotnie podkreślanym wyżej spadkiem zaufania obywateli do władz, wymiaru sprawiedliwości, a z czasem i do wszystkich instytucji publicznych. Tak, jak w nierzetelnych przedsiębiorstwach często⁸⁴ notuje się defraudację i inne naruszenia prawa przez pracowników, w tym samym stopniu wysoki, ogólny poziom korupcji w danym kraju obniża standardy moralne społeczeństwa. Jednocześnie jednak, liczne badania udowadniają⁸⁵, że zależność między korupcją a ogólnym poziomem przestrzegania prawa w danym kraju jest obustronna, stąd po przekroczeniu pewnego poziomu powstaje „błędne koło nieuczciwości”. Złożoność i trudność walki z korupcją obrazuje porównanie jej do raka, który „atakuję kulturalną, społeczną i gospodarczą tkankę społeczeństwa, niszcząc wszystkie najważniejsze jego organy”⁸⁶. „Wyleczenie” kraju z tej choroby możliwe jest jedynie przez zdecydowane działania reformatorskie, obejmujące nie tylko system prawno-instytucjonalny, ale nakierowane również na zmianę świadomości społecznej, co znacznie wydłuża horyzont czasowy programów antykorupcyjnych (nawet ponad okres życia jednego pokolenia).

Pewną estymacją całościowego wpływu korupcji na gospodarkę może być badanie przeprowadzone przez Niemiecki Instytut Badań nad Gospodarką (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) w Berlinie⁸⁷. Na podstawie analizy uwzględniającej straty poszczególnych sektorów gospodarki narodowej, autor raportu, na podstawie badań, określił skutki zmiany średniego poziomu korupcji w danym kraju, posługując się 10-stopniową skalą. Według niego, wzrostowi poziomu korupcji o 1 stopień towarzyszy aż 4-procentowy spadek globalnej produktywności w gospodarce, a dopływ kapitału zewnętrznego zmniejsza się o 0,5% PKB. Proste porównanie krajów na obu końcach tej skali wskazuje więc na 40-procentową różnicę w produktywności i inwestycje niższe o 5% – wyłącznie z powodu korupcji. Dalsze długookresowe konsekwencje dla pozycji rozwojowej krajów o zaawansowanej korupcji mają wspomniane wyżej wyzwania związane z uzdrowieniem władz publicznych oraz modernizacją gospodarki. Działania te muszą bowiem towarzyszyć wszystkim strategiom antykorupcyjnym, kształtując mentalność społeczności lokalnych i budując zaufanie do instytucji i władz publicznych. Konsekwencja w tych staraniach może przynieść znacznie większe korzyści społeczne i gospodarcze, niż tylko sam fakt zwalczania korupcji.

3.3. Ocena skuteczności narzędzi i instytucji antykorupcyjnych w sektorze publicznym

Korupcja, przy całej swojej szkodliwości dla społeczeństwa i gospodarki, jest niezwykle trudna w zwalczaniu. Do podstawowych czynników sukcesu w walce z tym niszczycielskim zjawiskiem należy zaliczyć kompleksowość działań, zdecydowanie i nieustępliwość. W literaturze często podkreśla się, że ważnym powodem niepowodzeń programów antykorupcyjnych jest opór poszczególnych jednostek na średnich i niższych szczeblach administracji państwowej, zaangażowanych w działania korupcyjne. Tym osobom na ogół nie oplać się stawić jej czoła indywidualnie, mimo świadomości, że ich postawa może przynieść

⁸⁴ Zob. np. <http://go.worldbank.org/4YGIYK96C0>.

⁸⁵ Np. Eiras A. I., Ethics, Corruption, and Economic Freedom, Heritage Lecture #813, Heritage Foundation, 2007. (<http://athiyaman.blogspot.com/2007/05/ethics-corruption-and-economic-freedom.html>).

⁸⁶ Za: Seldayo H., CORRUPTION AND GOVERNANCE AROUND THE WORLD An Empirical Investigation, PPI Publishers, Enschede, 2008, s. 11. (http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculties/feb/2008/h.s.gunardi/02_c2.pdf).

⁸⁷ Lambsdorff J. G., Korrupte Staatsangestellte oder korrupte Regierungen : wer schadet mehr?, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung Nr 73 (2004), DIW, Berlin, 2004 r., s. 1. (http://www.diw.de/documents/publikationen/73/43642/v_04_2_3.pdf).

korzyści nie tylko im samym, ale w dłuższej perspektywie także całej społeczności⁸⁸. Za przykład może posłużyć urzędnik niskiego szczebla, w silnie skorumpowanym kraju, który odmawiając przyjęcia łapówki (której akceptacja wiązałaby się ze znikomym ryzykiem aresztowania, ze względu na słaby wymiar sprawiedliwości), naraziłby się przełożonemu, który straciłby swój udział w nielegalnie przekazanej sumie. Z drugiej strony, w literaturze⁸⁹ podkreśla się fakt, że w państwach o wysokich standardach moralnych służby publicznej, już sama groźba surowej kary (lub niekiedy nawet tylko ostracyzmu społecznego) odstrasza od przyjmowania nielegalnych korzyści. Zjawisko to określane jest mianem „komplementarności strategicznej”⁹⁰ i dowodzi tezy o podkreślanym wyżej silnym związku korupcji z jakością instytucji publicznych i ogólnym poziomem praworządności w poszczególnych krajach.

Powyższe uwagi można podsumować stwierdzeniem, że sukces w walce z korupcją zależy w znacznej mierze od jakości rządu. Na to ostatnie pojęcie powinien składać się pewien logiczny układ czynników o charakterze społecznym i politycznym. Pomimo różnic zdań wśród ekspertów zajmujących się tematem, pojawiają się próby⁹¹ wskazania najbardziej fundamentalnych składników sukcesu walki z korupcją. Zaliczane jest do nich m.in. istnienie realnej woli politycznej poprawy sytuacji, związanej ze świadomością kosztów korupcji i korzyści, jakie może przynieść jej wyeliminowanie. Ta wiedza powinna być oczywiście poparta badaniami, które potwierdzą adekwatność zysków i strat do sytuacji panującej w danym kraju. W kontekście strategicznym, niezwykle istotne może okazać się również indywidualne i silne przywództwo, które jest w stanie podeprzeć program polityczny własnym autorytetem i zapewnić zaufanie do szczerości celów i intencji. Za przykład podaje się⁹² zarządzanie przedsiębiorstwem, gdzie postawa etyczna lidera (poparta całym jego postępowaniem i decyzjami) jest niezwykle ważna dla budowania i zachowania najważniejszych wartości kultury korporacyjnej. Jednocześnie jednak, badania nad zjawiskiem korupcji pokazują, że równie istotne jest utrzymanie tych samych postaw na wszystkich szczeblach zarządzania, tak aby przykład dawany przez bezpośrednich przełożonych pracowników wykonawczych nie przyczyniał się do oddolnej erozji systemu etycznego.

Opisane wyżej warunki muszą być spełnione dla stworzenia kolejnego kluczowego dla efektywności programów antykorupcyjnych czynnika, jakim jest poparcie społeczne. Do tego nie wystarczy jednak samo zaufanie do konkretnych przywódców czy ich programu, potwierdzone w przyznaniu im mandatu demokratycznego w wyborach. Równie ważne są działania uświadamiające, poprzez akcje promocyjne dobrze dobrane do potrzeb poszczególnych grup odbiorców (szczególnie eksponujące koszty i korzyści ponoszone przez daną zbiorowość). Działania te muszą być również wspierane tworzeniem efektywnych systemów prewencji i wczesnego ostrzegania, osiąganym poprzez równoległe działania na kilku polach. Do podstawowych należy z pewnością zaliczyć otwartość i transparentność działań publicznych – pozwalających na oddolną kontrolę wszystkich poczynań władz i szybkie dostrzeganie sytuacji problemowych. Naturalnym przedłużeniem wspomnianych rozwiązań powinno być stworzenie poufnych i w razie potrzeby również anonimowych systemów raportowania nieprawidłowości przez każdego zainteresowa-

⁸⁸ Mauro P., *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*, IMF Working Paper No WP/02/213, International Monetary Fund, 2002 r., s. 3-4.

⁸⁹ Tamże, s.4.

⁹⁰ Z ang. *strategic complementarities* (tłum. własne). Za: tamże.

⁹¹ Zob. np. http://www.usoge.gov/pages/international/int_files/globalv_conf_0407_ley.html.

⁹² Tamże.

nego. W końcu niezbędnym dopełnieniem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, który będzie w stanie wnikliwie i w rozsądnym czasie rozpatrywać również skomplikowane sprawy. Niewystępowanie w zaprojektowanym systemie ostatniego z wymienionych elementów może spowodować nie tylko brak zainteresowania społeczeństwa zgłaszaniem nieprawidłowości, które nie są ostatecznie rozstrzygane na drodze prawa, ale również przyczynić się do powolnego upadku całego programu antykorupcyjnego.

Skuteczność działań krajowych może (i powinno, szczególnie w krajach rozwijających się) zwiększyć dodatkowe zaangażowanie ze strony środowiska międzynarodowego, które winno dostosować regulacje i mechanizmy ostrożnościowe swoich programów wsparcia do założeń lokalnych strategii. Przykłady działań takich, jak np. dodatkowe audyty czy pogłębiony monitoring efektywności wydatkowania środków z pewnością przynieść mogą znaczące korzyści bezpośrednim beneficjentom wsparcia. Mogą również polepszyć w ich oczach wizerunek darczyńców, niekiedy postrzeganych, przez zaangażowanie w skandale korupcyjne, równie źle, jak skorumpowane władze państwowe. Ważnym zadaniem społeczności międzynarodowej jest również stanowienie i skuteczne egzekwowanie prawa międzynarodowego i krajowego w zakresie karania przedsiębiorstw zaangażowanych w korupcję. Badania wskazują bowiem, że szczególnie w krajach rozwijających się, to globalne koncerny, a nie lokalne firmy stają się uczestnikami największych skandali korupcyjnych, traktując przekupstwo jako element prowadzenia biznesu. Przeciwdziałaniu temu procederowi służy m.in. wspomniana powyżej konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Stanowi ona zdecydowany krok w dobrym kierunku, tym niemniej badania Transparency International wskazują, że nie wszyscy sygnatariusze w równym stopniu wywiązują się z transpozycji jej postanowień na legislację krajową. Do negatywnych przykładów w tym zakresie Transparency International w *Globalnym Raportcie Korupcji* z 2006 r. zalicza m.in. Japonię i Wielką Brytanię. Wskazuje się ponadto na niedostateczne działania informacyjne w zakresie objętym wspólną regulacją państw OECD (przykładowo, w Nowej Zelandii stwierdzono bardzo małą znajomość postanowień konwencji w środowisku biznesowym)⁹³.

Przykładem szeroko zakrojonej strategii antykorupcyjnej mogą być działania rządu Malezji, opisane w *Globalnym Raportcie Korupcji* z 2006 r., opublikowanym przez Transparency International⁹⁴. Stworzenie i realizacja nowej strategii antykorupcyjnej stała się priorytetowym zadaniem rządu premiera Abdullah'a Badawi, tuż po objęciu władzy w październiku 2003 r. Trzema filarami reformy miały się stać: Narodowy Plan Uczciwości (National Integrity Plan – NIP), Malezyjski Instytut Uczciwości (Integrity Institute of Malaysia – IIM) oraz Akademia Antykorupcyjna (Anti-Corruption Academy). Jednocześnie zapowiedziana została całościowa reforma malezyjskiej Agencji Antykorupcyjnej (Anti-Corruption Agency – ACA), mająca na celu nadanie większej skuteczności działaniom tego organu. Co istotne, założenia strategii zawierały również rekomendacje dla zmian w wymiarze sprawiedliwości w celu zaostrzenia karalności korupcji. Wspomniany Instytut został powołany do życia w kwietniu 2004 r. z zadaniem opracowania i wdrożenia Planu na lata 2004-2008 (do celów strategicznych na pierwszy okres planowania zaliczono zmniejsza-

⁹³ de Swardt C., Lessons learned from anti-corruption campaigns around the world, W: *Global Corruption Report 2006: CORRUPTION AND HEALTH*, Transparency International, 2006, s. 121. (http://www.transparency.org/content/download/4821/28518/file/Part%202_7_deSwardt.pdf).

⁹⁴ Siraj M., Chima S., Country Report Malaysia, W: *Global Corruption Report 2006...*, dz. cyt., s. 199 i nast. (http://www.transparency.org/content/download/4823/28524/file/Part%202_8_countries%20M_Z.pdf).

nie korupcji związanej z nadużyciem władzy, zwiększenie efektywności usług publicznych, wzmocnienie przestrzegania zasad *corporate governance*, umocnienie instytucji rodziny i poprawę jakości życia). W lutym 2005 r. zainaugurowana została natomiast działalność Akademii, która stała się tym samym pierwszą w regionie Azji i Pacyfiku jednostką kształcąca pracowników zajmujących się walką z korupcją, a także centrum gromadzenia i wymiany doświadczeń w zakresie śledzenia, monitorowania i egzekwowania przepisów antykorupcyjnych.

Reforma w Malezji stanowi dobry przykład wdrażania w życie wyżej opisywanych postulatów dotyczących konstruowania strategii antykorupcyjnych, gdyż oprócz samego zwalczania korupcji, uregulowała wiele zagadnień systemowych w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. Przykładem zmiany zastanych i nieadekwatnych do współczesnych realiów regulacji jest zastąpienie (już w listopadzie 2004 r.) wewnętrznego okólnika dotyczącego audytu wewnętrznego w służbie publicznej. Ustalone zostały nowe priorytety, funkcje i podział odpowiedzialności. Nowy system objął całość spraw majątkowych i finansowych administracji publicznej, wliczając wydatki, dochody oraz zarządzanie aktywami. Poważnych zmian wymagał również funkcjonujący w Malezji system zamówień publicznych, który od lat 90. XX wieku praktycznie nie funkcjonował w przypadku dużych projektów inwestycyjnych, ze względu na dominację konsorcjum Project Management Consultants (PMC). Uprzywilejowanie tej organizacji zapewniał okólnik Ministerstwa Skarbu z października 2000 r., który faworyzował konsorcja działające na obszarze więcej niż 5 regionów, zwalniając wszystkie departamenty rządowe ze stosowania procedur przetargowych, zastępując je bezpośrednimi negocjacjami. Formalnie regulacja ta podyktowana była względami przyspieszenia realizacji strategicznych inwestycji, jednak w świetle wywodów prezentowanych wyżej w niniejszym opracowaniu, motyw korupcyjny, mimo, że nie udowodniony, wydaje się wysoce prawdopodobny. Opisywany wyżej schemat potwierdza również analiza kosztów i jakości wykonania projektów realizowanych przez PMC. Do prezentowanych wyżej „pomników korupcji” można bowiem zaliczyć następujące przykłady:

- konieczność zamknięcia 27 października 2004 r. szpitala Sultan Ismail wybudowanego za 133 milionów dolarów, ze względu na błędy projektowe i konstrukcyjne, których usunięcie (w celu doprowadzenia do zgodności z wymogami bezpieczeństwa) kosztowało dodatkowo 2 miliony dolarów;
- budowa siedziby Malezyjskiej Agencji Rozwoju Handlu Zagranicznego (Malaysian External Trade Development Corporation), której wstępne koszty oszacowano na 44 miliony dolarów, a termin realizacji na 2007 r.; budowa realizowana przez PMC została ukończona w połowie 2005 r., pochłonęła 106 milionów dolarów, a na usuwanie defektów wydano kolejne 7,5 miliona USD.

Uniknięciu opisywanych nadużyć miała właśnie służyć reforma przeprowadzona w grudniu 2004 r. Nowe regulacje wydane przez Ministerstwo Skarbu objęły początkowo tylko zamówienia na eksploatację infrastruktury publicznej, wprowadziły jednak zasadnicze zmiany jakościowe. Najważniejszą z nich było wprowadzenie bezwzględnego obowiązku organizowania otwartych przetargów oraz przepisy zapewniające udział szerszego kręgu urzędników państwowych dla większej przejrzystości (obligatoryjny jest m.in. udział przedstawiciela resortu robót publicznych). Ważny dla zapewnienia skuteczności jest również uniwersalny charakter nowych przepisów, obejmujący wszystkie departamenty rządowe. W ocenie Transparency International⁹⁵, opisywane regulacje stanowią krok w dobrym kierunku, tym bardziej, że są zgod-

⁹⁵ Tamże.

ne z wytycznymi międzynarodowymi (np. z Modelową Ustawą ws. Zamówień Dóbr i Usług Budowlanych opracowaną przez UNCITRAL w 1995 r.). Do wad mogących powodować problemy, cytowani autorzy zaliczają brak obligatoryjnego rozdziału ról (wyboru oferty i nadzoru) pomiędzy dwie niezależne instytucje⁹⁶. Krytykowane są również: rezygnacja z wprowadzenia „czarnej listy” przedsiębiorstw skazanych za korupcję oraz wymogu przyjęcia przez wykonawców wewnętrznych kodeksów etycznych.

W ramach opisywanej reformy w Malezji zwiększony został również nacisk na instytucje umożliwiające mieszkańcom zgłaszanie podejrzeń o korupcję. W tym celu zredefiniowane zostały zadania Biura Zażeń Publicznych (Public Complaints Bureau – PCB), wcześniej krytykowanego za nieudolność. Już w styczniu 2004 r. jednostka ta uruchomiła program „MESRA Rakyat”, w ramach którego pracownicy agencji podróżowali po całym kraju, organizując publiczne zgromadzenia, podczas których uczestnicy mogli przekazywać swoje podejrzania związane z korupcją. Raport Transparency International⁹⁷ podaje przykład stanu Melaka, w którym w lipcu 2004 r. 249 obywateli spotkało się z 49 szefami departamentów rządowych. Zgłoszonych zostało 40 podejrzanych spraw, z czego 37 zostało rozstrzygniętych, a 3 były w trakcie rozstrzygania (w momencie pisania raportu Transparency International). Wszystkie sprawy zostały ponadto przekazane do Agencji w celu dalszych badań, a Biuro Zażeń Publicznych zobowiązane jest do monitorowania wszystkich wpływających do niego skarg, aż do momentu finalnego zakończenia postępowania. Jest to niezwykle ważna cecha każdego systemu raportowania, która umożliwia użytkownikom zapoznanie się ze stanem wniesionej przez nich sprawy, co znakomicie wpływa na motywację społeczeństwa do współpracy z organami antykorupcyjnymi.

Opisywana reforma postawiła duży nacisk na egzekwowanie nowo wprowadzanych regulacji. Wcześniej zarzucano organom ścigania, że ich działania sprowadzają się do mało znaczących dochodzeń dla „utrzymania statystyk” w granicach przyzwoitości. W 2004 r. zanotowano jakościową i ilościową zmianę w pracy Agencji Antykorupcyjnej, która aż o 47% zwiększyła liczbę aresztowań pod zarzutem korupcji, w porównaniu do poprzedniego roku. Co ważne, większą liczbę postępowań (179) skierowano również na drogę sądową, a sprawiedliwość nie ominęła już najwyższych szczebli władzy. Oskarżenia o korupcję zostali m.in. Kasitah Gadam, były minister gospodarki terenowej i rozwoju, a także Eric Chia Eng Hock, biznesmen blisko powiązany z byłym premierem. Rozpoczęto również szeroko zakrojone śledztwo dotyczące korupcji w organach ścigania, które powierzone zostało specjalnie powołanej Królewskiej Komisji ds. Usprawnień Działania i Zarządzania w Policji. W wyniku śledztwa wykrytych zostało 98 przypadków łapówkarstwa w służbach policyjnych (do najpoważniejszych zarzutów zaliczyć należy przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za ściganie osób niewinnych lub zaniechanie ścigania przestępców). Do ich dokładniejszego zbadania i skierowania na drogę sądową powołane zostały specjalne zespoły robocze, których działania monitorowane były na bieżąco przez społeczeństwo obywatelskie.

Malezja jest jednak przykładem kraju, w którym mimo dużych starań, opracowania poprawnej strategii (uwzględniającej działania na wszystkich najważniejszych polach) i znacznego (początkowo) zaangażowania w jej realizację, nie udało się osiągnąć najważniejszych celów. Nadrzędnym z nich, określonym w Narodowym Planie Uczciwości 2005-2008, tzw. „Celem 2008” była poprawa wyników kraju w przygotowywanym co roku badaniu Transparency International nad opracowaniem Wskaźnika Postrzeganej

⁹⁶ Jak sugerują „Minimalne Standardy dla Zamówień Publicznych” opracowane przez Transparency International.

⁹⁷ Tamże.

Korupcji. W 2003 r. Malezja plasowała się w nim na 37 miejscu (na 133 kraje) ze średnią oceną 5,2⁹⁸, a plan na rok 2008 zakładał ocenę 6 i zajęcie 30 miejsca. Niestety, w kolejnych latach wyniki Malezji nieznacznie się pogorszyły – wartość wskaźnika wyniosła odpowiednio: 5 (39 miejsce); 5,1 (39 miejsce); 5 (44 miejsce); 5,1 (43 miejsce). Przy zwiększającej się liczbie krajów objętych badaniem (do 179 w 2007 r.) uzyskane przez Malezję wyniki świadczą raczej o utrzymaniu się korupcji na niezmiennym poziomie. W roku 2004 i następnym spadło natomiast zróżnicowanie wyników ankiet. W 2003 r. skrajne oceny kształtowały się na poziomie 3,6 – 8, w kolejnych latach stabilizując się na poziomie 4,5 – 5,5.

Do błędów popełnionych w Malezji można zaliczyć brak konsekwencji w działaniu – jak wskazywano wyżej – plany i działania były wprawdzie ambitne, jednak w niektórych przypadkach niewystarczająco uniwersalne (np. nowoczesne uregulowanie tylko części zamówień publicznych) lub nie dość stanowcze (jak w przypadku kwestii nadzoru nad zamówieniami publicznymi). Transparency International, w kolejnym wydaniu Globalnego Raportu Korupcji (z 2007 r.) krytykuje ponadto niezdecydowaną postawę rządu. Mimo demonstrowanej szeroko chęci rozprawienia się z korupcją i podjęcia konkretnych działań, nie została zapewniona pełna przejrzystość działalności. Za przykład⁹⁹ podawane są przypadki zastraszania się w politycznie niewygodnych sytuacjach Ustawą o Tajemnicy Państwowej (Official Secrets Act), pochodzącą jeszcze z epoki kolonialnej. Dla społeczeństwa obywatelskiego działania takie stanowią czytelny sygnał niepełnej szczerości w działaniach rządu, burząc tym samym zdobyte wcześniej zaufanie, tak kluczowe w kwestiach walki z korupcją. Do najpoważniejszych nierozwiązanych problemów Malezji należy z pewnością łapówkarstwo w policji, wskazywane przez respondentów ankiet Globalnego Barometru Korupcji jako najbardziej skorumpowaną sferę w kraju. Przykładowo, w badaniu z 2003 r., prawie co trzeci (32%) respondent uznał uzdrowienie sytuacji w policji jako antykorupcyjny priorytet¹⁰⁰. Pod względem badanego w kolejnych latach zagrożenia korupcją poszczególnych sektorów i instytucji, policja również otrzymywała niezmiennie ocenę ok. 4 punktów¹⁰¹. Nierozwiązane problemy i brak odważnych reform w wymiarze sprawiedliwości, z pewnością przyczyniły się w opisywanym przypadku do braku efektów ogólnokrajowej strategii antykorupcyjnej. Stanowi to tym samym potwierdzenie tezy o szczególnej istotności tego sektora dla powodzenia jakichkolwiek działań mających na celu przeciwdziałanie korupcji i wskazówkę dla innych krajów, że osiągnięcie sukcesu na tym polu możliwe jest tylko przy zachowaniu pełnej determinacji i równoczesnych działaniach we wszystkich sferach sektora publicznego.

⁹⁸ Wskaźnik obrazuje postrzegany poziom korupcji w skali 1 (najwyższa korupcja) – 10 (najniższa korupcja).

⁹⁹ Tamże.

¹⁰⁰ Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2003, Transparency International, 2003, s. 31. (<http://www.transparency.org/content/download/1566/8095/file/barometer2003.en.pdf>).

¹⁰¹ W skali od 1 – nie skorumpowany/niskie zagrożenie do 5 – ekstremalnie skorumpowany/bardzo duże zagrożenie).

4. Mechanizmy systemu zarządzania przedsiębiorstw, zabezpieczające przed ryzykiem oszustwa, defraudacji i korupcji w praktyce operacyjnej polskich przedsiębiorstw

(Przemysław Kulawczuk)

Poniższy rozdział został napisany z perspektywy nauki i praktyki zarządzania. Nie jest to tekst prawniczy i nie ma on na celu wskazywania doskonalszych prawnych instrumentów zabezpieczenia przedsiębiorstw przed określonym w tytule ryzykiem. Według zespołu autorskiego zastosowanie skutecznych narzędzi zarządzania przedsiębiorstwami, zwłaszcza związanych z systemem kontroli i monitoringu oraz z kulturą organizacyjną opartą na etyce biznesu, pozwala uzyskać znacznie większe efekty związane z lepszą egzekucją już istniejącego prawa oraz istniejących procedur organizacyjnych w przedsiębiorstwach. Instrumenty zarządzania, co należy podkreślić, nie zastępują instrumentów prawnych, ale znacząco je uzupełniają.

Celem rozdziału jest przedstawienie zakresu stosowania mechanizmów zarządzania do zabezpieczenia się przed ryzykiem oszustwa, defraudacji i korupcji w praktyce polskich przedsiębiorstw, dokonanie oceny stopnia zaawansowania na tle najlepszych praktyk zarządzania oraz wypracowanie rekomendacji dla przedsiębiorstw w zakresie usprawnienia ich systemów zarządzania. Cel badania został zrealizowany w oparciu o studia literatury w zakresie zarządzania oraz badanie ankietowe w zakresie stosowania narzędzi zarządzania 104. przedsiębiorstw zlokalizowanych w województwach pomorskim i lubuskim. Badanie przeprowadzono w 2008 roku.

Na potrzeby opracowania przyjęto następujące definicje:

- **korupcja** – uzyskiwanie lub oczekiwanie korzyści materialnej lub osobistej w zamian za świadczenie zabronione prawem lub uzależnianie wykonania czynności służbowej od uzyskania korzyści materialnej lub osobistej, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym lub na styku pomiędzy tymi sektorami;
- **oszustwo** – działanie polegające na wprowadzeniu w błąd pracodawcy, w szczególności poprzez zafalszowanie danych, podjęte w celu osiągnięcia korzyści materialnej lub osobistej;
- **defraudacja** – wykorzystanie powierzonych środków materialnych lub pieniężnych niezgodnie z ich przeznaczeniem, w celu osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych.

Wszystkie te definicje łączy jedno: opisują działania podejmowane w celu osiągnięcia korzyści osobistych lub materialnych. Bardzo często korzyści osobiste typu: możliwość awansu, uzyskanie władzy w organizacji, uzyskanie prestiżu czy też realizacja innych ambicji są nie mniej ważne niż korzyści osobiste. Jeżeli więc nie można udowodnić, że dana osoba, poprzez np. lekkomyślne wydatkowanie środków pieniężnych przedsiębiorstwa, dążyła do osiągnięcia celów firmy a nie własnych, to trudno ją obwiniać o defraudację, a tego typu działanie można określić jako niegospodarność.

4.1. **Możliwości systemu zarządzania, w tym zwłaszcza systemu kontroli i monitoringu w zabezpieczeniu przedsiębiorstw przed ryzykiem oszustwa, defraudacji i korupcji**

Jednym z zasadniczych celów systemu kontroli w przedsiębiorstwie jest zapewnienie, żeby rzeczywiste działania były zgodne z planowanymi.¹⁰² Zgodnie z tym klasycznym określeniem, system kontroli i nadzoru zapewniać ma przestrzeganie wszystkich istniejących procedur działania. Jednak tego typu podejście wydaje się idealistyczne. Nie wszystkie działania są regulowane procedurami, a część z nich wręcz wynika z istniejącej w danej organizacji kultury organizacyjnej. Poza tym istnieją działania, które nie mieszczą się ani w obowiązujących procedurach i planach, ani w kulturze organizacyjnej i wchodzi w skład szarej strefy zachowań organizacyjnych, która może nie mieścić się w powściągliwej kulturze organizacyjnej. Część z tych działań jest zresztą pozytywna i pożądana (np. wszelkie przejawy wykazywania solidarności międzyludzkiej i spontanicznej aktywności charytatywnej pracowników), jednak w zasadniczym stopniu ta szara strefa zachowań organizacyjnych jest niekorzystna i obejmuje działania bezprawne, w tym związane z oszustwami, defraudacją i korupcją. W celu zapobieżenia niepożądanym działaniom R. Mosler proponuje podział procesu kontroli na cztery etapy, które obejmują: ustalenie norm i metod pomiaru efektywności, dokonanie pomiaru efektywności, ustalenie czy efektywność jest zgodna z normami oraz podjęcie działań korygujących.¹⁰³ Nie zawsze i nie w każdej sytuacji można ustalić normy. Dotyczy to zwłaszcza pracy złożonej, intelektualnej.

Systemy kontroli powinny więc sprawdzać rzeczywiste wykonanie działań, ale nie tylko w stosunku do planu, procedury czy istniejącego prawa, ale także w stosunku do misji, celów strategicznych czy też istniejącego systemu wartości biznesowych lub etycznych obowiązujących w firmie. Oznacza to, że odwzorowaniem (systemem odniesienia) dla systemu kontroli powinny być zarówno „twarde” przepisy, jak i „miękkie” uregulowania, nawet, jeżeli miałyby one charakter ogólny.

Nauka zarządzania wyodrębniła w systemach kontroli tak zwane kluczowe obszary efektywności, czyli „elementy danej jednostki lub organizacji, które muszą efektywnie funkcjonować aby cała jednostka czy organizacja mogła osiągnąć sukces.”¹⁰⁴ Dla skutecznego pomiaru efektywności, zbierania informacji czy nadzorowania operacji określa się miejsca (punkty) o zasadniczym znaczeniu i tam koncentruje się wysiłek kontrolny. Jeżeli liczba tego rodzaju punktów będzie zbyt mała i nie będą one obejmować krytycznych zakresów, to poza systemem kontroli pozostaną ważne operacje, które niekoniecznie będą realizowane zgodnie z celami organizacji.

Istnieje wiele podejść do kontrolowania, z których R. Griffin wyróżnia dwa zasadnicze: kontrolę biurokratyczną i kontrolę z udziałem pracowników¹⁰⁵. Pierwsza opiera się na formalizmie, wymuszaniu porządkowania, koncentracji na wypełnianiu minimalnych norm. W tego typu kontroli stosowanej przez organizacje, wielką wagę przykłada się do pisemnych procedur i wprowadza się wieloszczeblowy system

¹⁰² J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, Kierowanie, PWE, Warszawa 2001, s. 538.

¹⁰³ R. Mockler, The Management Control Process, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984, s. 2, cyt. za: J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, Kierowanie, PWE, Warszawa 2001, s. 538-540.

¹⁰⁴ J. Stoner, ..., wyd. cyt. s. 543.

¹⁰⁵ R. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, WN PWN, Warszawa 2006, s. 673-4.

sankcji za ich nierealizowanie. Natomiast kontrola z udziałem pracowników włącza ich w procesy kontroli, uruchamiając procesy wzajemnej kontroli oraz samokontroli i czyniąc problem osiągnięcia celów ambicją każdego pracownika.

S. Kałużny wyszczególnia sześć funkcji kontroli w organizacji: informacyjną, profilaktyczną, korygującą/ochronną, kreatywną, instruktażową i pobudzającą.¹⁰⁶ Tylko jedna z tych funkcji ma za zadanie ochronić organizację przed zmniejszeniem się sprawności czy też innym ryzykiem. Dla analizy możliwości wystąpienia działań bezprawnych – oszustw, defraudacji i korupcji bardzo często stosuje się system audytu (rewizji) wewnętrznego i zewnętrznego. Pominąć tutaj należy audyt zewnętrzny, którego możliwość rozpoznawania oszustw, korupcji czy defraudacji jest nieduża. Warto natomiast zwrócić uwagę na systemy audytu wewnętrznego. J. Stoner wskazuje, że najczęściej tego typu rewizję prowadzą pracownicy działu finansowego i są one prowadzone okresowo.¹⁰⁷ Z reguły pozwalają wykrywać nieprawidłowości, ale bardzo często od momentu popełnienia czynu zabronionego do jego wykrycia upływa dużo czasu.

Powstaje pytanie na ile wdrażanie systemów controllingu pomaga w eliminacji analizowanego ryzyka. Według P. Szczepankowskiego controlling „oznacza w istocie system sterowania organizacją zorientowany na wyniki, realizowany poprzez planowanie, kontrolę i kierowanie (przeprowadzanie) działań korygujących. Jest więc ponadfunkcyjnym systemem zarządzania, który powinien wspierać kadre kierownicze przy podejmowaniu decyzji i tworzeniu mechanizmów skutecznego sterowania, pozwalających na osiągnięcie wysokiej efektywności zarządzania.”¹⁰⁸ Niewątpliwie wdrażanie systemów controllingu pomaga w uporządkowaniu funkcjonowania organizacji, eliminuje część oczywistego ryzyka, związanego z elementarnymi niezgodnościami celów, funkcji, zadań. Jednak zadaniem systemów controllingu jest maksymalizowanie efektywności, a nie zarządzanie ryzykiem wystąpienia działań zabronionych. Praktyka pokazuje jednak, że profesjonalne zarządzanie ryzykiem stosuje głównie sektor bankowy i ubezpieczeniowy, a czasami również duże koncerny międzynarodowe. Problematyka ta jest praktycznie nieobecna w MSP, które nie wiedzą jak zarządzać ryzykiem i nie rozumieją celowości tego typu działań. Kompleksowe zarządzanie ryzykiem nie może być więc panaceum na potrzeby biznesu w zakresie ograniczania ryzyka korupcji, defraudacji i oszustwa, ponieważ nie jest dostosowane do specyfiki małych i średnich firm.

A. Zawiślak, w swoim klasycznym już opracowaniu *Szkice o zarządzaniu*¹⁰⁹ przytacza interesującą historię ratowania koncernu General Motors przed upadłością na początku lat 20-tych XX wieku. Podjęta wówczas reforma została określona jako „centralizacja kontroli z decentralizacją odpowiedzialności.”¹¹⁰ Wydaje się, że tego typu koncepcja, chociaż zastosowana do innej sytuacji (dezorganizacji funkcjonalnej), może mieć również pewne zastosowanie do rozwiązywania problemów ograniczania ryzyka korupcji, defraudacji i oszustwa w działalności polskich przedsiębiorstw. Podejście zawierające skuteczne mechanizmy scentralizowanej kontroli oraz wysoki poziom odpowiedzialności i samokontroli na stanowiskach decyzyjnych ulokowanych niżej w strukturze, to korzystne wskazanie w zakresie redukcji omawianego ryzyka.

¹⁰⁶ S. Kałużny, *Kontrola w banku*, Tutor, Warszawa 1995, s. 26, cyt za: A. Koźmiński, W. Piotrowski (red), *Zarządzanie, teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 213.

¹⁰⁷ J. Stoner, wyd. cyt. s. 556.

¹⁰⁸ P. Szczepankowski, *Kontrola i controlling*, w: A. Koźmiński, W. Piotrowski (red), *Zarządzanie, teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 221.

¹⁰⁹ A. Zawiślak, *Szkice o zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1975.

¹¹⁰ Tamże, s. 119.

Należy podkreślić, że w praktyce, również polskiej, można już zaobserwować interesujące innowacje w zakresie budowy mechanizmów zapobiegania omawianemu ryzyku. Firma certyfikacyjna Det Norske Veritas opracowała i opublikowała narzędzie pomiaru skuteczności zarządzania, zmierzające do ograniczenia ryzyka defraudacji i korupcji: *Profil Odporności na Defraudację i Korupcję*¹¹¹. W 2007 roku firma DNV opracowała profil odporności dla pierwszego polskiego przedsiębiorstwa. W tym samym roku ukazał się również polski przekład książki N. Iyera i M. Samociuka, *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*¹¹². Autorzy, podobnie jak Det Norske Veritas, wzywają do zbudowania i wdrożenia „systemu odporności organizacji”, który ma obniżyć poziom motywacji pracownika do popełnienia oszustwa, a także wprowadzi zabezpieczenia przed podejmowaniem tego typu działań. Te koncepcje budowy systemów odporności na korupcję i defraudację należy ocenić wysoko. Charakteryzują się one kompleksowością i długoterminowym, trwałym oddziaływaniem. Mogą mieć szersze zastosowanie w większych organizacjach, jednak zainteresowanie nimi przez MSP nie będzie prawdopodobnie zbyt wielkie. Małe i średnie firmy potrzebują prostszych modeli czy raczej uzupełnień istniejących systemów zarządzania o elementy ograniczające omawiane ryzyko. Warto podkreślić, iż w niniejszym opracowaniu rozdzielono rozumienie czynów defraudacji (celowe i niewłaściwe wykorzystanie środków) i oszustwa (celowe wprowadzenie w błąd), które to działania są łączne w rozumieniu np. Det Norske Veritas (defraudacja – celowy akt (...) będący oszustwem (...)).¹¹³ Wydaje się, że terminologia DNV w języku polskim nie jest całkowicie jasna.

Jednak, aby móc przedstawić ewentualne zalecenia dla polskich przedsiębiorstw związane z wdrożeniem mechanizmów ograniczenia ryzyka korupcji, defraudacji i oszustwa, warto wcześniej przedstawić wyniki badań w zakresie wykorzystania mechanizmów zarządzania do tych celów w polskich przedsiębiorstwach z roku 2008.

4.2. Wykorzystanie w praktyce operacyjnej polskich przedsiębiorstw elementów systemu kontroli i monitoringu, do ograniczenia ryzyka wystąpienia działań objętych ryzykiem

Przedstawione poniżej wyniki badań opierają się na ankietyzacji 104. przedsiębiorstw, dobranych celowo wśród uczestników programów propagujących etykę biznesu i nie będących uczestnikami tego typu programów, a wywodzących się z województwa pomorskiego oraz z województwa lubuskiego. Badanie przeprowadzono dla wszystkich przedsiębiorstw jako całości, a także w czterech dodatkowych podziałach. Szczegóły dotyczące metodologii zostały przedstawione w rozdziale 2.

W ankiecie badawczej sformułowano pytania obejmujące następujące zakresy:

- monitoring ryzyka, na które narażone jest przedsiębiorstwo;
- stanowiska szczególnie zagrożone defraudacją, oszustwem i korupcją – obszary szczególnej odpowiedzialności;
- zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji;

¹¹¹ Profil Odporności Organizacji na Defraudację i Korupcję (Fraud and Corruption Resistance Profile – FCRP), DNV, 2005-2006 Det Norske Veritas.

¹¹² N. Iyer i M. Samociuk, *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, PWN, Warszawa 2007.

¹¹³ Profil odporności..., wyd. cyt. s. 2.

- kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych;
- częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych;
- zakres kontroli ryzykownych decyzji;
- polityka w zakresie przyjmowania przez pracowników upominków, prezentów, gadżetów czy innych korzyści;
- polityka w zakresie dawania upominków, prezentów i gadżetów przez pracowników firmy;
- przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu;
- polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych;
- polityka w zakresie mechanizmów kontroli;
- etyka biznesu pracowników, kierowników i przedsiębiorstwa – próba samooceny;
- bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne;
- działania własne firmy w zakresie zmniejszania zagrożeń korupcyjnych.

Poniżej przedstawiono wyniki badań całej badanej grupy i w czterech podziałach analitycznych.

4.3. Mechanizmy ograniczające ryzyko prawno – korupcyjne w przedsiębiorstwach – wyniki dla całej grupy.

4.3.1. Zakres prowadzenia monitoringu ryzyka

Jednym z pierwszych badanych obszarów było określenie zakresu prowadzenia monitoringu ryzyka przez przedsiębiorstwa. Zespół autorski wyszczególnił zestaw pięciu grup ryzyka i zapytał czy respondenci prowadzili monitoring w tych zakresach oraz czy oszacowywali ryzyko z tym związane. Uzyskane wyniki przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6

Zakres prowadzenia monitoringu ryzyka – procent respondentów

Rodzaj ryzyka	Czy prowadzi monitoring?		Czy oszacowuje ryzyko?	
	w %			
	tak	nie	tak	nie
ryzyko losowe (od pożaru, powodzi itp.)	43,2	56,8	36,5	51,9
ryzyko niewypłacalności kontrahentów	59,6	40,4	54,8	45,2
ryzyko pracownicze (strajku, braku siły roboczej)	32,5	67,5	20,2	79,8
ryzyko prawne (przebrane procesy)	31,7	68,3	26,9	73,1
ryzyko związane z defraudacją, oszustwem i korupcją własnych pracowników	39,4	60,6	25,0	75,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki wskazują, że tylko około 2/5 badanych respondentów prowadzi monitoring ryzyka korupcji, defraudacji czy oszustwa, a tylko 1/4 badanych próbuje oszacowywać koszty tego ryzyka. Sytuacja w zakresie monitoringu ryzyka korupcji, defraudacji czy oszustwa nie różni się wiele od monitoringu innych aspektów ryzyka, poza ryzykiem niewypłacalności kontrahentów, które jest monitorowane znacznie dokładniej.

4.3.2. Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji

Nowoczesne systemy kontroli zakładają koncentrację kontroli na punktach strategicznych, czyli obszarach szczególnej odpowiedzialności. W ramach zrealizowanego badania obszary szczególnej odpowiedzialności zawężono do stanowisk szczególnie zagrożonych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji. Respondentom zadano pytanie: *Czy i w jakim zakresie w przedsiębiorstwie określono listę stanowisk szczególnie zagrożonych omawianym ryzykiem?* Uzyskane wyniki przedstawia tabela 7.

Tabela 7

Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – obszary szczególnej odpowiedzialności – procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie określone stanowiska pracy (punkty krytyczne) szczególnie zagrożone ryzykiem?	tak			nie żadne
	wszystkie	większość	mniejszość	
	w %			
Defraudacji	4,0	12,0	22,0	62,0
Oszustwa	3,8	11,7	26,2	58,3
Korupcji	5,0	9,8	21,8	63,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki wskazują, że jedynie około od 1/3 do 2/5 badanych przedsiębiorstw identyfikuje stanowiska zagrożone ryzykiem korupcji, defraudacji i oszustwa. Nie występują istotne różnice w ich ocenie. Należy zwrócić uwagę, że około 2/3 przedsiębiorstw w ogóle nie określa punktów krytycznych w zakresie stanowisk szczególnie narażonych na ryzyko. Sytuacja ta może wskazywać, iż koncepcje realizacji nowoczesnej kontroli w oparciu o zdiagnozowanie i monitorowanie punktów krytycznych – obszarów szczególnej odpowiedzialności – nie są jeszcze w Polsce zbyt upowszechnione.

4.3.3. Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji

Badanych respondentów zapytano również: *Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające omawianemu ryzyku?* Uzyskane wyniki przedstawia tabela 8.

Tabela 8

Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające ryzyku?	tak			nie, na żadnym stanowisku
	na wszystkich stanowiskach	na większości stanowisk	na mniejszości stanowisk	
	w %			
Defraudacji	7,0	19,0	14,0	60,0
Oszustwa	5,9	18,6	19,6	55,9
Korupcji	5,0	16,0	16,0	63,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki badania wskazują, że zakres stosowania zabezpieczeń formalnych przed ryzykiem na poszczególnych stanowiskach pracy, w dużym stopniu pokrywa się z zakresem identyfikacji tych stanowisk. Oznacza to, że jeżeli zostaną zidentyfikowane stanowiska objęte szczególnym ryzykiem, to z reguły ryzyko (korupcji, oszustwa i defraudacji) zostaje objęte zabezpieczeniami formalnymi przed działaniami zabronionymi.

4.3.4. Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem

Kolejnym tematem podlegającym badaniu było zdiagnozowanie zakresu stosowania kryteriów podejmowania decyzji na poszczególnych stanowiskach kierowniczych, szczególnie zagrożonych ryzykiem korupcji, defraudacji i oszustwa. Zespół Instytutu określił cztery zakresy kryteriów podejmowania decyzji na stanowiskach kierowniczych: szczegółowe kryteria pisemne, ramowe kryteria pisemne, zalecenia ustne, podejście uznaniowe. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9

Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

W jaki sposób formułowane są kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach szczególnie zagrożonych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji?	tak			nie, na żadnym stanowisku
	na wszystkich stanowiskach	na większości stanowisk	na mniejszości stanowisk	
	w %			
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne	8,2	17,3	8,2	66,3
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne	7,1	16,3	16,3	60,3
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym	14,9	18,8	19,8	46,5
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych	9,3	12,8	10,5	67,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W poszczególnych firmach można było stosować zróżnicowane kryteria podejmowania decyzji. Stąd respondenci mogli wskazywać różne kryteria, ale mogli wybrać tylko jedną odpowiedź w ramach danego zakresu. Analizę wyników należy rozpocząć od ogólnych podsumowań. Po pierwsze warto zwrócić uwagę, że formułę uznaniową stosuje około 1/3 respondentów, zalecenia ustne stosuje ponad połowa ankie-

towanych, wytyczne ramowe pisemne około 2/5, a szczegółowe wytyczne pisemne około 1/3 badanych. Można uznać, że o ile pisemne wytyczne zarówno ramowe, jak i szczegółowe są wystarczająco trwałą formułą stosowania kryteriów decyzyjnych, to wytyczne ustne czy pozostawienie dowolności pracownikom na stanowiskach kierowniczych w zakresie podejmowania decyzji, w praktyce zezwała na indywidualną interpretację. Z badań wynika, że taką swobodną interpretacją może być objętych aż od 1/3 do 1/2 stanowisk kierowniczych zagrożonych korupcją, defraudacją lub oszustwem w polskich przedsiębiorstwach. Wyniki te świadczą o tym, że problematyka definiowania kryteriów decyzyjnych nie jest zbyt szeroko upowszechniona.

Uzyskane wyniki nie musiałyby wskazywać na ryzyko, gdyby przedsiębiorstwa posiadały jednoznacznie sformułowaną politykę w zakresie etyki biznesu czy też wartości biznesowo – etycznych i egzekwowały ich stosowanie.

4.3.5. Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem

Czynnikiem, który w sposób istotny pozwala na ograniczenie możliwości wystawienia ryzyka jest przeprowadzanie okresowych kontroli na stanowiskach nim objętych. Dla ustalenia zakresu częstotliwości tego typu kontroli zadano badanym respondentom stosowne pytanie. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10

Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

Jak często kontrolowane są osoby na stanowiskach zagrożonych ryzykiem?	w %
okresowo	36,4
nie są kontrolowane	29,5
wyrywkowo, co którąś decyzję	28,4
każdorazowo po każdej decyzji	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Badanie wskazuje, że w analizowanej grupie respondentów około 1/3 osób na stanowiskach zagrożonych ryzykiem w ogóle nie jest objęta żadną kontrolą. W ponad 36% badanych firm omawiane stanowiska okresowo podlegają kontroli, a każdorazowo kontrole przeprowadzane są jedynie w 5,7% firm. Wyniki te świadczą o tym, że w polskich przedsiębiorstwach mechanizmy kontroli są bardzo zróżnicowane, a część ważnych stanowisk w ogóle nie jest objętych kontrolą menadżerską.

4.3.6. Formy kontroli ryzykownych decyzji

Badaną grupę respondentów zapytano, w jaki sposób kontroluje się ryzykowne decyzje, jeżeli w ogóle się je kontroluje (dotyczyło to około 2/3 respondentów). Respondentom podano możliwe formy tej

kontroli: wysłuchanie ustnego sprawozdania, sprawozdanie pisemne czy też sprawozdanie pisemne poparte dowodami. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11

Formy kontroli ryzykownych decyzji – procent respondentów

Formy kontroli ryzykownych decyzji:	w %
szef wysłuchuje ustnego sprawozdania	54,8
szef otrzymuje pisemny raport	26,0
szef otrzymuje pisemny raport wraz z dowodami	19,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zasadniczym sposobem kontroli ryzykownych decyzji jest wysłuchanie ustnego sprawozdania. Walo-rem tego typu rozwiązania jest jego prostota. Mankamentem fakt, iż po rozmowie nie zostaje żaden ślad i nie można określić przebiegu zdarzeń. Wysłuchanie ustnego sprawozdania jest dopuszczalne z punktu widzenia oceny bieżącej, ale w ocenie średnio i długoterminowej jest niepraktyczne. Zastanawiające jest, że aż w 1/5 przypadków szef otrzymuje raport pisemny wraz z danymi potwierdzającymi jego prawdziwość. Może to świadczyć o pewnym braku zaufania do części kadry kierowniczej.

4.3.7. Polityka w zakresie przyjmowania upominków przez pracowników

Współczesna kultura korporacyjna, w tym również kultura kontaktów pomiędzy kontrahentami, opiera się w dużym stopniu na budowaniu relacji międzyludzkich opartych na zaufaniu, wzajemnych korzyściach czy też wręcz przyjazności. Przejawem przyjazności są gadzety i upominki dawane i otrzymywane od kontrahentów. Ogólnie wypracowane normy postępowania w budowaniu korzystnych relacji międzyludzkich pozwalają na pewne formy upominków wręczanych innym osobom, ale nie powinny przekraczać określonych kwot i wartości, które umownie przyjmuje się za symboliczne lub niewielkie. W tabeli 12 przedstawiono wyniki odpowiedzi na pytania o politykę w zakresie przyjmowania upominków przez własnych pracowników od kontrahentów innych firm.

Tabela 12

Polityka w zakresie przyjmowania upominków, prezentów, gadżetów czy innych korzyści przez pracowników – procent respondentów

Zakres	tak	nie
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie przyjmowania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści od przedstawicieli kontrahentów?	7,0	93,0
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	10,1	89,9
Czy zostały określone te korzyści, których przyjmowanie jest zabronione?	19,0	81,0
Czy zostały określone zasady od kogo tego typu korzyści mogą być przyjmowane?	12,0	88,0
Czy zostały ustalone zasady przyjmowania zaproszenia na uroczystości czy wspólne posiłki organizowane przez przedstawicieli kontrahentów?	21,0	79,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przedstawione powyżej wyniki wskazują, że jedynie niewielka liczba przedsiębiorstw posiada wypracowane zasady polityki w zakresie przyjmowania upominków od kontrahentów. W największym stopniu uregulowane są zasady zapraszania na uroczystości czy posiłki, w mniejszym zakresie określane są korzyści, których przyjmowanie jest zabronione. W bardzo małej liczbie firm funkcjonują pisemne procedury w tym zakresie (7%). Tylko 10% badanych przedsiębiorstw określa wartościowo limit korzyści. Reasumując należy stwierdzić, że brak wrażliwości w zakresie przyjmowania korzyści od kontrahentów przez własnych pracowników wydaje się być pierwszym krokiem umożliwiającym powstawanie zachowań korupcyjnych.

4.3.8. Polityka w zakresie dawania upominków przez pracowników firmy

Posiadanie polityki w zakresie przyjmowania upominków reklamowych przez własnych pracowników wydaje się z reguły ważniejsze, niż polityka dotycząca dawania upominków przez własnych pracowników kontrahentom handlowym. Uzyskane wyniki nie pokazują, że jest przeciwnie. Zostały one przedstawione w tabeli 13.

Tabela 13

Polityka w zakresie dawania upominków, prezentów i gadżetów przez pracowników firmy – procent respondentów

Zakres	tak	nie
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie dawania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści dotyczących promocji sprzedaży dla przedstawicieli kontrahentów?	11,0	89,0
Czy zostały określone wartości tych korzyści, w kwocie pieniężnej?	18,2	81,8
Czy zostały określone dozwolone formy korzyści?	20,2	79,8
Czy zostały określone zasady komu tego typu korzyści mogą być udostępniane?	20,2	79,8
Czy zostały ustalone zasady zapraszania przedstawicieli kontrahentów na uroczystości czy wspólne posiłki?	21,0	79,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki wskazują, że większa część przedsiębiorstw posiada politykę w zakresie dawania upominków, niż ich otrzymywania. Nie są to co prawda duże różnice, ale symptomatyczne. Oznacza to, że przedsiębiorcy w nieco większym stopniu są wyczuleni na zarzuty, które mogłyby być przedstawione przedsiębiorstwu w przypadku oskarżenia go o praktyki korupcyjne niż w przypadku, gdyby takim zagrożeniem mieli podlegać jego pracownicy. Uzyskany wynik nie zmienia jednak ogólnego obrazu: nie więcej niż około 1/5 badanych przedsiębiorstw posiada politykę w zakresie dawania czy przyjmowania upominków przez własnych pracowników. Świadczy to o poważnym zagrożeniu korupcyjnym, obejmującym szczeble związane z kontraktacją, zamówieniami czy umowami handlowymi. Sytuacja ta świadczy o małej świadomości przedsiębiorców w zakresie zagrożenia korupcją niższego szczebla decyzyjnego.

4.3.9. Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu

Ważnym czynnikiem decydującym o zagrożeniu korupcyjnym przedsiębiorstwa jest poziom wiedzy w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione. Na posiadany poziom wiedzy w dużym stopniu wpływa zakres przeszkolenia. Poniżej przedstawiono tabelę 14, która zawiera wyniki badania przedsiębiorstw z analizowanej grupy.

Tablica 14

Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu

– procent respondentów

Czy pracownicy przedsiębiorstwa zajmujący krytyczne stanowiska z punktu widzenia ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji zostali przeszkoleni w zakresie?	tak	nie
odpowiedzialności karnej za czyny zabronione	42,6	57,4
zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnych z prawem	41,0	59,0
zasad komunikowania kooperantom polityki firmy w zakresie etyki biznesu	35,6	64,4
zasad postępowania ze skargami pracowników na postępowanie nieetyczne lub niezgodne z prawem	35,0	65,0
funkcjonujących w przedsiębiorstwie zasad etyki biznesowej i odpowiedzialności biznesowej	45,5	54,5
zasad postępowania w przypadku wypadków przy pracy, kolizji drogowych, pożarów i innych sytuacji nadzwyczajnych	73,3	26,7
wykorzystania konstruktywnych propozycji innych pracowników w zakresie polepszenia funkcjonowania przedsiębiorstwa	58,0	42,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując uzyskane wyniki można stwierdzić, że w największym stopniu pracownicy kierownictwa zostali przeszkoleni w zakresie zasad postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych: wypadków drogowych, pożarów itp. Ponad połowa badanych została przeszkolona w zakresie wykorzystywania pozytywnych propozycji pracowników, zmierzających do usprawnienia funkcjonowania przedsiębiorstwa. 42,6% badanych zostało przeszkolonych w zakresie odpowiedzialności prawnej za czyny zabronione, podobna grupa badanych została przeszkolona w zakresie zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnej z prawem. Mniej więcej jedna trzecia badanych uzyskała przeszkolenie w zakresie zasad komunikowania kooperantom polityki związanej z przestrzeganiem zasad etyki biznesu. Podobna grupa badanych uzyskała przeszkolenie z zakresu postępowania ze skargami pracowników na postępowanie nieetyczne. Warto podkreślić, iż niemal połowa badanych (45,5%) uzyskała przeszkolenie w zakresie funkcjonujących w firmie wartości biznesowych i etycznych.

Podsumowując uzyskane wyniki w analizowanym zakresie, należy stwierdzić, że od 1/3 do ponad 2/3 kierowników przedsiębiorstw zajmujących krytyczne stanowiska z punktu widzenia możliwości wystąpienia ryzyka korupcji, defraudacji czy oszustwa uzyskało ważne informacje dotyczące postępowania w tych nadzwyczajnych sytuacjach. Wyniki badania świadczą także o tym, że przedsiębiorstwa przywiązują wagę do pozyskiwania wiedzy dotyczącej omawianego zagadnienia.

4.3.10. Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych

Jednym z najprostszych sposobów zmniejszających ryzyko współpracy z nowymi pracownikami, zleceniobiorcami, dostawcami, klientami czy partnerami biznesowymi jest uzyskiwanie rekomendacji od dotychczasowych kooperantów danego przedsiębiorstwa. W tabeli 15 przedstawiono informacje w jakim zakresie badane przedsiębiorstwa proszą o rekomendacje od nowych partnerów oraz w jakim zakresie je sprawdzają.

Tabela 15

Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych – procent respondentów

Zakres	Czy firma prosi o rekomendacje od:		Czy firma sprawdza te rekomendacje od:	
	tak	nie	tak	nie
	w %			
pracowników	50,5	49,5	48,2	51,8
zleceniobiorców	52,5	47,5	52,5	47,5
dostawców	56,9	43,1	47,7	52,3
nowych klientów z odroczoneymi płatnościami	55,0	45,0	50,0	50,0
nowych partnerów biznesowych	62,9	37,1	59,3	40,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wykazują wyniki badań, ponad połowa badanych prosi o rekomendacje od wszystkich grup współpracujących z przedsiębiorstwem, przy czym najwyższy odsetek dotyczy wymagania rekomendacji od nowych partnerów biznesowych. Interesujące jest, że od 90 do 100% jednostek, które wymagają rekomendacji, w jakiś sposób później te informacje weryfikuje. Proporcje przedsiębiorstw weryfikujących rekomendacje i proszących o nie są bardzo podobne. Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorstwo prosi o rekomendacje to jest również w dużym stopniu zainteresowane sprawdzeniem wiarygodności informacji w nich zawartych. Uzyskane wyniki są bardzo budujące i wydaje się, że upowszechnienie tej praktyki może sprzyjać eliminacji z obrotu gospodarczego jednostek, które nie postępują etycznie.

4.3.11. Polityka w zakresie stosowania mechanizmów kontroli

Przedstawione badanie opiera się na założeniu, że dobrze opracowane mechanizmy kontroli w przedsiębiorstwie powinny sprzyjać ujawnieniu działań korupcyjnych, czy związanych z oszustwami, defraudacją lub do takich działań prowadzących. Zespół Instytutu wyszczególnił naganne lub zabronione sytuacje, w których mogą uczestniczyć pracownicy firmy. Respondentom zadano pytanie, czy istniejące w przedsiębiorstwie mechanizmy kontroli pozwalają na jednoznaczne ustalenie możliwości popełnienia tego typu czynów. Uzyskane wyniki przedstawia poniższa tabela.

Tabela 16

Polityka w zakresie mechanizmów kontroli – procent respondentów

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają określić:	Tak	Nie	Nie wiem
Czy decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe?	51,5	25,7	22,8
Czy nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców?	39,2	36,3	24,5
Czy pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców?	30,4	40,2	29,4
Czy pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców)?	26,7	53,5	19,8
Czy pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców?	37,3	42,1	20,6
Czy nie są udzielane zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane?	51,0	37,2	11,8
Czy ilości i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji?	72,5	17,6	9,9
Czy tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom?	71,6	15,7	12,7
Czy pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają?	49,0	31,4	19,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że w ponad 70% badanych jednostek mechanizmy kontroli pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie zgodności dostaw z dokumentacją oraz, że tworzona dokumentacja odpowiada prawdziwym czynnościom. Radykalnie jednak spada poziom pewności w takich zakresach, jak:

- udzielanie zleceń na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane,
- udzielanie zleceń przez pracowników działu kontraktacji innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają,
- prawidłowość decyzji pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji, gdzie tylko około połowa badanych deklaruje stosowanie tego typu mechanizmów.

Wyniki te jeszcze bardziej spadają, jeżeli chodzi o takie zakresy, jak:

- kupowanie przez pracowników zaopatrzenia produktów pod wpływem prezentów czy oferowanych im przez dostawców korzyści,
- nieformalne kontakty z przedstawicielami dostawców lub odbiorców,
- oferowanie przez pracowników prowizji od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców),
- przyjmowanie przez pracowników prezentów lub innych korzyści od dostawców, gdzie tylko około 1/3 badanych przyznaje, że stosuje mechanizmy kontroli pozwalające na jednoznaczne zidentyfikowanie sytuacji zagrożeń.

Wyniki badania świadczą o tym, że w większości badanych przedsiębiorstw stosowano elementarne mechanizmy kontroli, jednak około połowa badanych jednostek była relatywnie bardzo zagrożona ryzykiem wystąpienia czynów zabronionych. Istnieje więc znaczna przestrzeń do poprawy w zakresie wykorzystania mechanizmów kontroli do identyfikacji czynów zabronionych.

4.3.12. Podejście przedsiębiorców do etyki

Z myślą o określeniu postaw respondentów w zakresie podejścia do etyki biznesu zadano badanym kilka hipotetycznych pytań prosząc ich, aby w zależności od tego czy zgadzają się z nimi, czy nie przyznali im określoną liczbę punktów od 0, jeżeli się nie zgadzają do 10, jeżeli się w pełni zgadzają. Uzyskane w tej części badania wyniki przedstawia tabela 17.

Tabela 17

Etyka biznesu pracowników, kierowników i przedsiębiorstwa

Proszę ocenić następującą wypowiedź w skali od 0 – zdecydowanie nie do + 10 zdecydowanie tak.	ocena średnia
Przedsiębiorstwo, dążąc do realizacji celów sprzedaży może stosować wszelkie działania, w tym nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	2,0
Kierownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów przed nimi postawionych przez przedsiębiorstwo mają prawo wyznaczać zadania pracownikom w dowolny sposób, w tym również stosując metody nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	1,7
Pracownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów postawionych przed nimi przez kierowników mają prawo realizować je w dowolny sposób, w tym nieetyczny, ale pod warunkiem, że będzie on zgodny z prawem.	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki wskazują, że ogólnie rzecz biorąc, badani respondenci negatywnie podchodzą do działań nieetycznych, które są zgodne z prawem. Wyniki te oznaczają, że większość badanych oczekuje, aby działania własnych przedsiębiorstw nie były tylko zgodne z prawem, ale również etyczne.

4.3.13. Zastosowanie bezpośrednich mechanizmów antykorupcyjnych

Dla zabezpieczenia się przed ryzykiem korupcji, defraudacji i oszustwa niektóre przedsiębiorstwa stosują bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne, czyli najczęściej opisy procedur, sposobów działania czy też listy zakazów i nakazów, które powinny być stosowane w przypadku zaistnienia sytuacji ryzykownych. Zespół Instytutu przygotował zestaw tego typu narzędzi i poprosił badanych respondentów o wskazanie czy ich przedsiębiorstwa stosują te narzędzia. Uzyskane wyniki przedstawia tabela 18

Tabela 18

Bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne – procent respondentów

Czy przedsiębiorstwo stosuje praktyki, zapobiegające uleganiu zagrożeniom korupcyjnym, tj:	tak	nie
stosowanie specjalnych procedur w kontaktach z organizatorami przetargów	33,3	66,7
opracowanie instrukcji dla pracowników, jak postępować w przypadku zagrożenia sytuacją korupcyjną	17,8	82,2
wdrażanie procedur zapewniających przejrzystość w kontaktach z administracją publiczną	32,0	68,0
unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z politykami samorządowymi	36,0	64,0

unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z administracją centralną	30,0	70,0
szkolenia dla pracowników w zakresie zapobiegania korupcji	16,8	83,2
monitorowanie pracy osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów	51,0	49,0
wdrożenie strategii antykorupcyjnej	15,0	85,0
wskazywanie nierzetelnych praktyk komisji przetargowych	33,0	67,0
kodeks etyczny	41,2	58,8
komunikowanie polityki antykorupcyjnej swoim partnerom i kontrahentom	38,2	61,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując uzyskane wyniki można stwierdzić, że badani respondenci najczęściej monitorują pracę osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów (około połowa badanych), ponad 40% badanych przedsiębiorstw stosuje kodeks etyczny jako wytyczną postępowania, około 1/3 badanych przedsiębiorców unika jednoosobowych kontaktów z przedstawicielami władz publicznych, 1/3 wskazuje nierzetelne praktyki w komisjach przetargowych. Jedynie około 1/6 badanych respondentów posiada instrukcje antykorupcyjne i szkoli pracowników w zakresie metod zapobiegania korupcji czy też posiada wdrożone strategie antykorupcyjne. Przedstawione dane wskazują na bardzo duże zróżnicowanie zaawansowania przedsiębiorstw w zakresie wdrażania bezpośrednich mechanizmów antykorupcyjnych. Około 1/6 badanych wydaje się być dobrze zabezpieczona przed omawianym ryzykiem, natomiast od 1/6 do 1/3 posiada średnio zaawansowane systemy zabezpieczeń, a około połowa badanych przedsiębiorstw jest zabezpieczona słabo lub nie jest zabezpieczona. Obserwacje te wskazują na konieczność znacznego usprawnienia systemów kontroli, w co najmniej 50% badanych przedsiębiorstw.

4.3.14. Działania własne przedsiębiorstw w zakresie zmniejszania zagrożeń korupcyjnych

Badani respondenci zostali również poproszeni o wskazanie własnych działań, nie ujętych w ankiecie badawczej. Z reguły pytanie otwarte nie cieszy się dużym zainteresowaniem w związku z brakiem czasu respondentów. Niespodziewanie uzyskano bardzo bogaty materiał badawczy. Przedsiębiorstwa podejmowały takie działania, jak (dosłowne cytaty z wypowiedzi):

- większe kontrole nad pracownikami;
- ścisłe trzymanie się procedur przy przetargach, uświadomienie pracownikom zagrożeń związanych z korupcją;
- rozdzielenie funkcji wnioskującego zakup od dokonującego zakupu, wielostopniowy system kontroli i zatwierdzeń;
- zatrudnienie odpowiednich ludzi, których nie trzeba w zakresie korupcji kontrolować;
- duże przedsiębiorstwo, dawniej państwowe, zatrudnia wiele osób w kilkunastu wydziałach, żaden pracownik nie zajmuje osobnego pomieszczenia (z wyjątkiem kierownictwa firmy); decyzje o dostawach czy zakupach podejmowane są przy pomocy ogłaszanych przetargów, jeśli nie

- ma przetargu decyzję podejmuje kilka osób; pracownicy boją się odpowiedzialności za podjęte decyzje, dlatego zwykle podejmowane są zbiorowo;
- zwalnianie natychmiastowe pracowników posądzanych o korupcję lub oszustwo, ponadto pisemne zobowiązanie do pokrycia finansowego wszelkich strat, również sprawy są oddawane do prokuratury lub policji;
 - jednoosobowe decyzje właściciela firmy we wszystkich dziedzinach;
 - przyjmując nowego pracownika, nawiązując nowy kontakt z kontrahentem itd. należy jasno przedstawić swoje stanowisko dotyczące korupcji, podpisać wzajemne porozumienie dotyczące kodeksu etycznego i komunikować politykę antykorupcyjną klientom, my właśnie tak postępujemy, kodeks etyczny dostępny jest dla wszystkich;
 - dokładny monitoring pracowników;
 - przedsiębiorstwo nasze realizuje zdecydowaną większość zadań inwestycyjnych dla sektora prywatnego i bardzo rzadko uczestniczy w przetargach na roboty publiczne – stąd zmniejszone zagrożenie korupcją;
 - system monitoringu i współpracy z organami ścigania;
 - kontrola merytoryczna, rachunkowa i prawna przez kierownika działu, głównego księgowego i prezesa zarządu;
 - dbanie o dobro pracownika, należyte wynagrodzenie za prawidłowo wykonaną pracę;
 - stosowany kodeks etyczny wśród pracowników firmy, rzetelność, udział w konkursach potwierdzających wiarygodność firmy;
 - przestrzeganie przez pracowników i kierownictwo firmy zasad etyki, dbanie o dobry wizerunek firmy;
 - powoływanie się na program „Przedsiębiorstwo Fair Play”, zasada pierwszorzędnej wagi – uczciwość, rzetelność, uświadamianie o konsekwencjach działalności korupcyjnej”.

Powyższe wypowiedzi pokazują, że duża część przedsiębiorstw prowadzi własne działania w zakresie zapobiegania korupcji. Była jednakże wypowiedź w tonie bardzo pesymistycznym, ale dotyczyła tylko jednej firmy (dosłowny cytat):

„nie da się prowadzić działalności w mojej branży bez „korupcji”. Brak zamówień gwarantujących wpłatę (od „pewnych inwestorów”) powoduje konieczność dawania łapówek za dostęp do usług, np. przy remoncie szkoły, szpitala. Tylko samorządy lub jednostki państwowe gwarantują wypłacalność, prywatny inwestor często z powodu braku pieniędzy nie płaci za wykonane usługi.”

Omawiana sytuacja dotyczy rynków lokalnych szczególnie narażonych na deprawację. Skala zamówień publicznych na takich rynkach w Polsce jest znacząca, a sytuacje, do jakich dochodzi przy udzielaniu zamówień, wytwarzają złą opinię całej wspólnocie samorządowej. Tylko jedna firma wskazała, że świadczenie usług wysokiej jakości uodparnia ją na zagrożenia korupcyjne (cytat dosłowny):

„Firma nie jest zagrożona występowaniem zjawisk korupcyjnych, w związku z tym nie ma też opracowanych procedur przeciwdziałania korupcji; podstawą prowadzenia działalności jest świadczenie usług na wysokim poziomie, wysoka jakość usług zapewnia prowadzenie działalności bez stosowania praktyk korupcyjnych.”

Wypowiedzi otwarte przedsiębiorców wskazują, że problem korupcji, defraudacji czy oszustw jest nadal odczuwalny przez przedsiębiorstwa. Wiele z nich stosuje własne działania zabezpieczające przed

ryzykiem korupcji. Nieliczne przedsiębiorstwa twierdzą, że wysoka jakość działania jest w stanie skutecznie zabezpieczyć firmę przed ryzykiem. Natomiast jedno przedsiębiorstwo stwierdziło, że na jego rynku lokalnym nie jest możliwe prowadzenie biznesu bez korupcji.

4.4. Ocena zróżnicowania odpowiedzi ze względu na stosowanie lub nie stosowanie monitoringu ryzyka (PMR i NPMR)

Analiza uzyskanych wyników, pozwala sformułować podane niżej wnioski.

1. Prowadzenie monitoringu ryzyka wiąże się również z częstotliwością oszacowywania jego wartości. Przedsiębiorstwa monitorujące ryzyko, trzy razy częściej brały udział w oszacowywaniu poszczególnych elementów ryzyka, niż przedsiębiorstwa nie prowadzące stałego monitoringu.
2. Około połowa przedsiębiorstw prowadzących monitoring ryzyka ustaliła stanowiska szczególnie nim zagrożone. W przedsiębiorstwach nie prowadzących monitoringu ustalono punkty krytyczne w około jednej czwartej firm respondentów. Monitoring ryzyka sprzyjał określaniu punktów krytycznych nim objętych.
3. W przedsiębiorstwach nie prowadzących monitoringu znacznie rzadziej ustanawiano też zabezpieczenia formalne na stanowiskach kierowniczych, które mogłyby przeciwdziałać występowaniu ryzyka.
4. W przedsiębiorstwach prowadzących monitoring ryzyka, kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych są znacznie częściej poddane procedurom pisemnym, niż w przedsiębiorstwach nie prowadzących monitoringu. W tych ostatnich dwukrotnie częściej kryteria podejmowania decyzji ustalane są ustnie.
5. Przedsiębiorstwa prowadzące monitoring ryzyka znacząco częściej kontrolują też prawidłowość decyzji kierowniczych na stanowiskach objętych zagrożeniami.
6. Przedsiębiorstwa prowadzące monitoring ryzyka w znacznie większym stopniu kontrolują swoich pracowników z punktu widzenia kryterium dawania i otrzymywania upominków.
7. Pracownicy kierownictwa przedsiębiorstw, które prowadziły monitoring ryzyka, w znacznie większym stopniu podlegali szkoleniom z zakresu odpowiedzialności za czyny zabronione niż pracownicy przedsiębiorstw nie prowadzących takiego monitoringu.
8. Przedsiębiorstwa prowadzące monitoring ryzyka znacznie częściej żądały rekomendacji od pracowników, zleceńbiorców czy dostawców i znacznie częściej je sprawdzały niż pozostałe przedsiębiorstwa.
9. Monitoring ryzyka sprzyjał również większej świadomości w zakresie stosowania mechanizmów kontroli w przedsiębiorstwie.
10. Kierownicy przedsiębiorstw prowadzących monitoring ryzyka posiadali również wyższy poziom etyki biznesu w zakresie deklarowanych wartości.
11. Przedsiębiorcy stosujący monitoring ryzyka dwukrotnie częściej stosują bezpośrednie mechanizmy przeciwdziałające korupcji niż przedsiębiorcy nie prowadzący takiego monitoringu.

Uzyskane wyniki porównania danych dwóch grup przedsiębiorstw: prowadzących monitoring ryzyka korupcji, defraudacji i oszustwa i nie prowadzących takiego monitoringu wskazują, że prowadzenie monitoringu sprzyja większej wrażliwości systemu kontroli przedsiębiorstwa na odchylenia od prawidłowego działania i powoduje, że przedsiębiorstwo działa bezpiecznie.

4.5. Ocena zróżnicowania odpowiedzi ze względu na przeszkolenie kluczowego personelu w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (POK) lub nie przeszkolenie w tym zakresie (NPOK)

Uzyskane w wyniku procedury badawczej wyniki posortowano w podziale na wyniki przedsiębiorstw, które przeszkoliły kluczowy personel w zakresie odpowiedzialności za czyny zabronione (POK) i tych, które tego nie uczyniły (NPOK). Celem tej procedury było przetestowanie hipotezy, że szkolenie kluczowego personelu w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione sprzyja ograniczeniu zagrożenia w zakresie korupcji, defraudacji i oszustwa.

Uzyskane wyniki można ująć w formie spostrzeżeń wyszczególnionych w punktach. Szczegółowe dane liczbowe zostały ujęte w tabelach zawartych w załączniku do rozdziału 4.

1. Przeszkolenie prawne sprzyja częstszemu prowadzeniu monitoringu ryzyka defraudacji, korupcji i oszustwa, sprzyja również częstszej wycenie tego ryzyka.
2. Przeszkolenie prawne zachęca do określenia punktów krytycznych objętych ryzykiem.
3. W przedsiębiorstwach, których kadra kierownicza nie została przeszkolona w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione, znacznie rzadziej ustanawiano też zabezpieczenia formalne na stanowiskach kierowniczych, które mogłyby przeciwdziałać występowaniu ryzyka korupcji, defraudacji, itp.
4. W przedsiębiorstwach, których kierownictwo zostało przeszkolone w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione, kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem są znacznie częściej opisane niż w przedsiębiorstwach bez przeszkolenia prawnego. W tych ostatnich nieco częściej kryteria podejmowania decyzji ustalone są ustnie. Różnica jednak nie jest tak duża, jak pomiędzy PMR i NPMR.
5. Przedsiębiorstwa, których kadra została przeszkolona prawnie posiadają niemal dwukrotnie niższą liczbę stanowisk, na których kierownicy w ogóle nie są kontrolowani w związku z zagrożeniami.
6. Przedsiębiorstwa, których pracownicy zostali przeszkoleni w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione w znacznie większym stopniu kontrolują swoich pracowników z punktu widzenia kryterium dawania i otrzymywania upominków.
7. Przedsiębiorstwa, których personel został przeszkolony w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione, częściej żądały rekomendacji od pracowników, zleceniobiorców czy dostawców i częściej je sprawdzały niż pozostałe przedsiębiorstwa. Różnice jednak nie były aż tak duże, jak różnice pomiędzy PMR i NPMR.
8. Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione wpływało również na zwiększenie świadomości konieczności stosowania mechanizmów kontroli w przedsiębiorstwie.
9. Kierownicy przedsiębiorstw przeszkoleni w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione posiadali minimalnie niższy poziom etyki deklarowanej niż przedsiębiorcy nie przeszkoleni. Może to oznaczać, że przeszkolenie prawne może w pewnym minimalnym stopniu wpływać na ośmielenie etyczne kierownictwa i większą odwagę w zakresie czynów ryzykownych.
10. Przedsiębiorcy, którzy zostali przeszkoleni w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione dwukrotnie częściej stosują bezpośrednie mechanizmy przeciwdziałające korupcji, niż przedsiębiorcy nie przeszkoleni takim zakresie.

Uzyskane wyniki porównania danych dwóch grup przedsiębiorstw: których kluczowy personel został przeszkolony w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione i nie został przeszkolony w tym zakresie wskazują, że przeszkolenie prawne sprzyja większemu zaangażowaniu się przedsiębiorstwa w stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych, chociaż nie jest to aż taka silna zależność jak PMR i NPMR. Zaskakujące jest, że przeszkolenie prawne wpływa na minimalne obniżenie poziomu deklarowanej etyki w firmie, co może oznaczać że omawiana grupa firm skupia się na rozwiązaniach prawnych, traktując je jako priorytetowe w stosunku do etyki

4.6. Ocena zróżnicowania odpowiedzi ze względu na przeszkolenie kluczowego personelu w zakresie etyki biznesu (PE) lub nie przeszkolenie w tym zakresie (NPE)

Uzyskane w badaniu wyniki posortowano w podziale na wyniki przedsiębiorstw, które przeszkoliły kluczowy personel w zakresie etyki biznesu (PE) i tych, które tego nie uczyniły (NPE). Celem tej procedury badawczej było przetestowanie hipotezy mówiącej, że szkolenie kluczowego personelu w zakresie etyki biznesu sprzyja ograniczeniu zagrożenia w zakresie korupcji, defraudacji i oszustwa.

Uzyskane wyniki można ująć w formie spostrzeżeń wyszczególnionych w punktach. Szczegółowe dane liczbowe zostały ujęte w tabelach zawartych w załączniku do rozdziału 4.

1. Przeszkolenie etyczne sprzyja częstszemu prowadzeniu monitoringu ryzyka defraudacji, korupcji i oszustwa, sprzyja również częstszej wycenie tego ryzyka.
2. Przeszkolenie etyczne zachęca do określenia punktów krytycznych objętych ryzykiem.
3. W przedsiębiorstwach, których kadra kierownicza nie została przeszkolona w zakresie etyki biznesu, znacznie rzadziej ustanawiano też zabezpieczenia formalne na stanowiskach kierowniczych, które mogłyby przeciwdziałać występowaniu ryzyka korupcji.
4. W przedsiębiorstwach, których kierownictwo zostało przeszkolone w zakresie etyki biznesu, kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem były częściej sformułowane pisemnie niż w przedsiębiorstwach bez przeszkolenia etycznego. W tych ostatnich nieco częściej kryteria podejmowania decyzji ustalane są ustnie. Różnica jednak nie jest tak duża jak pomiędzy PMR i NPMR czy nawet POK i NPOK.
5. W przedsiębiorstwach, w których kadra została przeszkolona etycznie, niemal dwukrotnie rzadziej występują firmy, w których kierownicy w ogóle nie są kontrolowani.
6. Przedsiębiorstwa, których pracownicy zostali przeszkoleni w zakresie etyki biznesu w znacznie większym stopniu kontrolują swoich pracowników z punktu widzenia kryterium dawania i otrzymywania upominków. Tutaj różnice są niemal 3-krotne w obu grupach. Są one znacznie większe niż pomiędzy PMR i NPMR czy POK i NPOK.
7. Przedsiębiorstwa, których personel został przeszkolony w zakresie etyki biznesu częściej żądały rekomendacji od pracowników, zleceniobiorców czy dostawców i częściej je sprawdzały niż pozostałe przedsiębiorstwa. Różnice jednak nie były aż tak duże, jak różnice pomiędzy PMR i NPMR i były podobne do POK i NPOK.
8. Przeszkolenie w zakresie etyki biznesu wpływało również na zwiększenie świadomości konieczności stosowania mechanizmów kontroli w przedsiębiorstwie.

9. Kierownicy przedsiębiorstw przeszkoleni w zakresie etyki biznesu posiadali minimalnie niższy poziom etyki deklarowanej, niż przedsiębiorcy nie przeszkoleni (w 2 zakresach na 3). Może to oznaczać, że przeszkolenie etyczne obrazuje trudności związane z przestrzeganiem zasad i narzuca inną skalę przy deklarowaniu etycznego postępowania.
10. Przedsiębiorcy, którzy zostali przeszkoleni w zakresie etyki biznesu co najmniej dwukrotnie częściej stosują bezpośrednie mechanizmy przeciwdziałające korupcji, niż przedsiębiorcy nie przeszkoleni w tym zakresie.

Uzyskane wyniki porównania danych dwóch grup przedsiębiorstw: tych, których kluczowy personel został przeszkolony w zakresie etyki biznesu i tych, w których nie został przeszkolony w tym zakresie wskazują, że przeszkolenie etyczne sprzyja większemu zaangażowaniu przedsiębiorstwa w stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych, chociaż nie jest to aż taka silna zależność, jak PMR i NPMR. Przeszkolenie etyczne bardzo skutecznie porządkuje kwestie przyjmowania i dawania upominków. Być może przeszkoleni zapamiętują wyłącznie te elementy. Zdziwiająca jest, że przeszkolenie etyczne praktycznie nie wpływa na poziom deklarowanej etyki w przedsiębiorstwie. Czyżby etyki biznesu nie można się było nauczyć? A może szkolenia etyczne są mało skuteczne w zakresie etyki deklarowanej?

4.7. Ocena zróżnicowania odpowiedzi w przedsiębiorstwach, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie zasadności decyzji kierowniczych (MKZ) i nie pozwalają na ich określenie (NMKZ)

Uzyskane w wyniku procedury badawczej wyniki posortowano w podziale na wyniki przedsiębiorstw, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie zasadności decyzji kierowniczych (MKZ) i nie pozwalają na ich określenie (NMKZ). Celem tej procedury badawczej było przetestowanie hipotezy, że posiadanie rozbudowanych systemów kontroli wpływa na zmniejszenie zagrożenia firmy w zakresie korupcji, defraudacji i oszustwa.

Uzyskane wyniki można ująć w formie spostrzeżeń wyszczególnionych w punktach. Szczegółowe dane liczbowe zostały ujęte w tabelach zawartych w załączniku do rozdziału 4.

1. Stosowanie pogłębionych systemów kontroli sprzyja częstszemu prowadzeniu monitoringu ryzyka defraudacji, korupcji i oszustwa, sprzyja również częstszej wycenie tego ryzyka. Nie jest to aż tak silne zjawisko, jak w poprzednich podziałach.
2. Pogłębione systemy kontroli bardzo zachęcają do określenia punktów krytycznych objętych ryzykiem. Jest to jedna z najsilniejszych tendencji.
3. W przedsiębiorstwach, w których nie funkcjonują pogłębione systemy kontroli rzadziej ustanawiano też zabezpieczenia formalne na stanowiskach kierowniczych, które mogłyby przeciwdziałać występowaniu ryzyka korupcji itp. Nie była to jednak bardzo silna tendencja.
4. W przedsiębiorstwach, w których funkcjonują pogłębione systemy kontroli kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem były częściej sformułowane pisemnie niż w pozostałych przedsiębiorstwach.

5. W przedsiębiorstwach, w których funkcjonują pogłębione systemy kontroli, niemal dwukrotnie rzadziej występują firmy, w których kierownicy są kontrolowani.
6. Przedsiębiorstwa, w których funkcjonują pogłębione systemy kontroli w znacznie większym stopniu kontrolują swoich pracowników z punktu widzenia kryterium dawania i otrzymywania upominków. Tutaj różnice są niemal 3-krotne w obu grupach. Są one znacznie większe niż pomiędzy PMR i NPMR czy POK i NPOK i podobne do podziału PE i NPE.
7. Przedsiębiorstwa, w których funkcjonują pogłębione systemy kontroli częściej żądały rekomendacji od pracowników, zleceniobiorców czy dostawców i częściej je sprawdzały niż pozostałe przedsiębiorstwa. Różnice jednak nie były aż tak duże, jak różnice pomiędzy PMR i NPMR i były podobne do POK i NPOK oraz podobne do PE i NPE.
8. Kierownicy przedsiębiorstw, w których funkcjonują pogłębione systemy kontroli, posiadali minimalnie niższy poziom etyki deklarowanej, niż przedsiębiorcy nie przeszkoleni. Może to oznaczać, że posiadanie pogłębionych systemów kontroli nie wpływa na poziom etyki deklarowanej.
9. Przedsiębiorstwa, w których funkcjonują pogłębione systemy kontroli co najmniej dwukrotnie częściej stosują bezpośrednie mechanizmy przeciwdziałające korupcji niż pozostałe przedsiębiorstwa.

Uzyskane wyniki porównania danych dwóch grup przedsiębiorstw: pierwszej, w której funkcjonują pogłębione systemy kontroli i drugiej, tj. pozostałych przedsiębiorstw wskazują, że mechanizmy te sprzyjają większemu zaangażowaniu przedsiębiorstwa w stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych, chociaż nie jest to aż taka silna zależność, jak PMR i NPMR. Systemy kontroli bardzo skutecznie, podobnie jak przeszkolenie etyczne, porządkowały kwestie przyjmowania i dawania upominków. Mechanizmy pogłębionej kontroli nie wpływają na poziom deklarowanej etyki w przedsiębiorstwie.

4.8 Mechanizmy systemu zarządzania przeciwdziałające korupcji a certyfikacja etyczna

Badaną grupę przedsiębiorstw podzielono na dwie podgrupy: przedsiębiorstwa uczestniczące w programie certyfikacji etyki biznesu w ramach programu „Przedsiębiorstwo Fair Play” (PFP) i przedsiębiorstwa nie uczestniczące w programie. Postawiono hipotezę, że certyfikacja etyczna sprzyja ograniczeniu ryzyka w zakresie zagrożeń korupcyjnych oraz, że przedsiębiorstwa poddające się takiej certyfikacji stosują skuteczniejsze mechanizmy zarządzania zabezpieczające je przed korupcją, oszustwami czy defraudacją. Spośród 104. respondentów badania, 44 przedsiębiorstwa uczestniczyły w programie certyfikacji etycznej „Przedsiębiorstwo Fair Play”, a 60 w niej nie uczestniczyło.

Uzyskane wyniki badawcze wskazują, że obie grupy były podobne z punktu widzenia rodzaju działalności, wielkości zatrudnienia, lokalizacji ale były znacząco zróżnicowane z punktu widzenia systemów zarządzania ryzykiem korupcji, defraudacji i oszustwa. Dokonane obserwacje można ująć w punktach.

1. Przedsiębiorstwa uczestniczące w programie certyfikacji etycznej znacząco częściej prowadzą monitoring ryzyka w zakresie korupcji, defraudacji czy oszustw niż przedsiębiorstwa nie uczestniczące w takich programach (59,1% w relacji do 35%, odpowiednio). Przedsiębiorstwa uczestniczące w certyfikacji etycznej („Przedsiębiorstwo Fair Play”) znacznie częściej oszacowują ryzyko związane z korupcją, defraudacją czy oszustwem, niż firmy nie uczestniczące w tego typu programach (45,5% w relacji

- do 20%). Dane te świadczą o tym, że uczestnicy programu „Przedsiębiorstwo Fair Play” charakteryzują się znaczenie większą wrażliwością na ryzyko korupcji.
2. Badani respondenci zostali również poproszeni o wskazanie czy w ich przedsiębiorstwach zostały określone stanowiska szczególnie narażone na korupcję. Pozytywnie odpowiedziało 44,5% „Przedsiębiorstw Fair Play” oraz 29,3% przedsiębiorstw nie uczestniczących w programie. Wynik ten świadczy o tym, że różnice w zakresie określenia stanowisk objętych szczególnie tym ryzykiem nie są aż tak duże jak w przypadku zakresu prowadzenia monitoringu ryzyka.
 3. „Przedsiębiorstwa Fair Play” częściej niż przedsiębiorstwa nie uczestniczące w programie ustanawiały zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, korupcji czy oszustwa (43,2% w relacji do 27,6%). Te zabezpieczenia formalne najczęściej obejmowały takie narzędzia jak: procedury, instrukcje pisemne, zakazy i nakazy postępowania, systemy jakości.
 4. Lepszy monitoring oraz częstsze oszacowywanie ryzyka pozwalały na większy zakres swobody w podejmowaniu decyzji kierowniczych w „Przedsiębiorstwach Fair Play” w relacji do przedsiębiorstw nie uczestniczących w tym programie. 32,4% „Przedsiębiorstw Fair Play” pozostawiało kryteria podejmowania decyzji kierowniczych swobodzie menedżerów, podczas gdy w drugiej grupie odsetek ten był niższy i wynosił 25,5% badanych. Powstaje intrygujące pytanie na ile certyfikacja etyczna sprzyja bardziej przedsiębiorczym postawom kierowników i większej swobodzie decyzyjnej?
 5. Pomimo wcześniejszej obserwacji, dotyczącej większej swobody decyzyjnej w „Przedsiębiorstwach Fair Play”, decyzje kierownicze były w tej grupie znacznie częściej kontrolowane, niż w przypadku przedsiębiorstw nie uczestniczących w certyfikacji etycznej. Dotyczyło to 77,27% „Przedsiębiorstw Fair Play” i 66,66% nie uczestniczących w programie. Dane te mogą świadczyć o tym, że pomimo większej swobody decyzyjnej „Przedsiębiorstwa Fair Play” w większym zakresie kontrolowały prawidłowość decyzji kierowniczych.
 6. Przedsiębiorstwa uczestniczące w certyfikacji etycznej znacząco częściej stosowały regulacje w zakresie przyjmowania i dawania upominków, niż firmy nie uczestniczące w certyfikacji. Różnice w poszczególnych elementach polityki w tym zakresie były często kilkukrotne, chociaż należy przyznać iż poszczególne elementy w tym zakresie nie były stosowane w więcej niż 30% „Przedsiębiorstw Fair Play”. Wydaje się, że posiadanie polityki dotyczącej przyjmowania i dawania upominków sprzyja poważnemu ograniczeniu ryzyka korupcji.
 7. Obie grupy silnie różnicuje również zakres przeszkolenia etycznego. Średnio dwukrotnie większa liczba badanych „Przedsiębiorstw Fair Play” szkoliła swoich pracowników w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione oraz w zakresie etyki biznesu, niż przedsiębiorstwa należące do drugiej grupy. Oznacza to, że poziom wiedzy w zakresie badanego ryzyka był większy wśród pracowników grupy „Przedsiębiorstw Fair Play”.
 8. Przedsiębiorstwa należące do grupy „Przedsiębiorstw Fair Play” częściej niż pozostałe żądały rekomendacji od nowych pracowników (59,1% w relacji do 39,4%), również częściej je sprawdzały (47,7% w relacji do 30%). Podobna obserwacja dotyczyła rekomendacji od zleceniobiorców, klientów kredytowych czy nowych partnerów biznesowych. Świadczy to o tym, że przedsiębiorstwa stosujące certyfikację etyczną ściślej monitorują nowe relacje biznesowe i pracownicze niż pozostałe przedsiębiorstwa.
 9. Wyniki w zakresie stosowania szczegółowych mechanizmów kontroli wskazują na to, że przedsiębiorstwa wchodzące do grupy „Przedsiębiorstw Fair Play” z reguły dwukrotnie częściej stosowały mechanizmy w zakresie kontroli wewnętrznej, niż pozostałe firmy. Podobna obserwacja dotyczy stosowania bezpośrednich mechanizmów antykorupcyjnych.

Reasumując należy stwierdzić, iż przedsiębiorstwa uczestniczące w certyfikacji etycznej są znacznie lepiej zabezpieczone przed ryzykiem korupcji, defraudacji i oszustwa. To lepsze zabezpieczenie wynika ze stosowania bardziej wyrafinowanych mechanizmów kontroli, chociaż, co należy przyznać z uznaniem, przedsiębiorstwa z grupy „Przedsiębiorstw Fair Play” znacznie częściej niż pozostałe, pozostawiały swoim menedżerom większą swobodę decyzyjną w zakresie podejmowania decyzji kierowniczych. Na podstawie powyższych obserwacji, hipotezę mówiącą, że certyfikacja etyczna sprzyja ograniczeniu ryzyka zagrożenia korupcją oraz, że przedsiębiorstwa poddające się takiej certyfikacji stosują skuteczniejsze mechanizmy zarządzania zabezpieczające je przed korupcją, oszustwami czy defraudacją – można uznać za potwierdzoną.

5. Podsumowanie. Zestawienie najlepszych praktyk.

(Andrzej Poszewiecki)

Zagadnienia oszustwa, defraudacji i korupcji to dla każdego przedsiębiorstwa temat wstydlivy, wiążący się z koniecznością radzenia sobie z własną, wewnętrzną słabością. Dość rzadko na światło dzienne wychodzą kwestie dotyczące defraudacji dokonanych przez pracowników banków (nie tylko polskich, aby przywołać tu przypadki Nicka Leesona, który doprowadził do upadku najstarszego angielskiego banku inwestycyjnego Barings, lub też bardziej aktualny przykład Jerome Kerviel'a z Societe Generale) czy też innych instytucji. Cieszymy się jednak, że udało nam się przeprowadzić niniejsze badanie i większość ankietowanych chętnie dzieliła się swoimi spostrzeżeniami.

Jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, firmy nadal w mniejszości prowadzą monitoring ryzyka, a w jeszcze mniejszym stopniu je szacują (jedynym wyjątkiem jest ryzyko niewypłacalności kontrahentów). Przedsiębiorstwa również w niewielkim stopniu identyfikują stanowiska zagrożone defraudacją, oszustwem i korupcją oraz wprowadzają zabezpieczenia formalne przed tymi problemami.

Pocieszający może być fakt, że jednak część firm przeprowadza kontrole decyzji na stanowiskach zagrożonych wspomnianym ryzykiem (kontrola ma głównie formę wysłuchania ustnego sprawozdania – co jest działaniem dość szybkim i mało kłopotliwym, ale nie wiąże się również z pozostawieniem jakiegokolwiek śladu po kontroli). Choć z drugiej strony, fakt, że prawie 30% firm tego nie robi nigdy – świadczy o dość dużej niefrasobliwości i praktycznej rezygnacji z jednego z podstawowych działań zarządczych.

Do podobnego wniosku prowadzi podejście firm przejawiające się w braku określenia zasad przyjmowania korzyści od kontrahentów przez własnych pracowników. Takie podejście wydaje się być pierwszym krokiem umożliwiającym powstawanie zachowań korupcyjnych.

Jednak, aby ten obraz nie był przesadnie ukierunkowany w jedną stronę – warto zauważyć, że firmy (około 50% ankietowanych) w trakcie szkoleń zwracają uwagę na kwestie m.in. odpowiedzialności karnej za czyny zabronione, czy też zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnych z prawem. Na podobnym poziomie kształtuje się również procent firm pozyskujących i sprawdzających rekomendacje.

Podstawowym przedmiotem kontroli w firmach jest liczba i wielkość dostaw (czy odpowiadają dokumentacji). Sprawdza to ponad 70% firm. W zdecydowanie niższym stopniu kontroli podlega jednak przyjmowanie prezentów lub korzyści od dostawców czy też zakup produktów pod wpływem prezentów lub innych korzyści. Tego typu działanie również może wpływać na możliwość pojawienia się zagrożeń korupcyjnych.

Do najczęściej stosowanych bezpośrednich mechanizmów antykorupcyjnych zaliczyć można: monitorowanie pracy osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów, stosowanie kodeksu etycznego, komunikowanie polityki antykorupcyjnej swoim partnerom i kontrahentom oraz unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z politykami samorządowymi. Jednak w tym wypadku najczęściej stosowane narzędzia są używane przez zaledwie niewiele ponad 50% ankietowanych. Według szacunków około 50% przedsiębiorstw powinno w znaczący sposób usprawnić swoje systemy kontroli.

W ramach badania została także zweryfikowana hipoteza, że monitoring ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników sprzyja ograniczeniu zagrożenia. Przedsiębiorstwa prowadzące monitoring ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji własnych pracowników (PMR) posiadają większą wrażliwość systemu kontroli przedsiębiorstwa na odchylenia od prawidłowego działania, a to powoduje, że przedsiębiorstwa tego typu działają bezpieczniej aniżeli firmy nie prowadzące monitoringu (NPMR).

Kolejna badana hipoteza dotyczyła tego, że wiedza na temat zagrożenia karami sprzyja ograniczeniu zagrożenia korupcją i powoduje negatywne postrzeganie korupcji, defraudacji i oszustwa (przedsiębiorstwa zostały podzielone na dwie grupy: przedsiębiorstwa, których kierowniczy personel został przeszkolony z punktu widzenia odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (POK) i nie został przeszkolony (NPOK). Okazuje się, że przeszkolenie prawne sprzyja większemu zaangażowaniu się przedsiębiorstwa w stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych (choć nie jest to bardzo silna zależność).

W następnym badaniu weryfikowana była hipoteza dotycząca tego, czy przeszkolenie etyczne kierowniczego personelu wpływa na zakres zagrożenia korupcją, defraudacją i oszustwami. Badanie wykazało, że przeszkolenie etyczne sprzyja większemu zaangażowaniu się przedsiębiorstwa w stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych (choć ponownie nie jest to bardzo silna zależność). Przeszkolenie etyczne niezwykle skutecznie porządkuje kwestie przyjmowania i dawania upominków.

Ostatnia badana hipoteza dotyczyła tego, czy posiadanie przez firmę pogłębionych systemów kontroli wpływa na zakres zagrożeń korupcyjnych firmy. Okazuje się, że posiadanie pogłębionych systemów kontroli sprzyja większemu zaangażowaniu się przedsiębiorstwa w stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych. Podobnie jak przeszkolenie etyczne, systemy kontroli bardzo skutecznie porządkowały kwestie przyjmowania i dawania upominków. Mechanizmy pogłębionej kontroli nie wpływają jednak na poziom deklarowanej etyki w przedsiębiorstwie.

Jak pokazują wyniki badań właściciele firm deklarują, że podchodzą do swej działalności biznesowej w sposób etyczny. Stwierdzenie to opiera się na odpowiedziach na pytania pokazujące możliwość stosowania w swej działalności środków nieetycznych. Stwierdzenia te spotkały się ze zdecydowanie negatywną oceną ankietowanych.

Uzyskane wyniki mogą również sugerować dwa wnioski:

- z jednej strony stosunkowo nieduża liczba firm, które dokonują np. monitoringu ryzyka, czy też szacowania ryzyka – może wskazywać, że przedsiębiorcy uważają, że nie ma tu specjalnie znaczących zagrożeń, do tej pory nie stwierdzili tego typu przypadków w swoich firmach i darzą swoich pracowników zaufaniem (cytat: zatrudnienie odpowiednich ludzi, których nie trzeba w zakresie korupcji kontrolować)¹¹⁴,

¹¹⁴ Ten wniosek stoi jednak w sprzeczności z badaniami wskazującymi na niski stopień zaufania międzyludzkiego w Polsce, szczególnie w L. Halman: *The European Values Study: A Third Wave*, Tilburg: EVS, WORC, Tilburg University, 2001; Social values, Science and Technology, Special EUROBAROMETER, European Commission – Directorate General Research, June 2005. Dostępne pod: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_225_report_en.pdf; P. Sztompka: *Zaufanie: podstawa relacji społecznych*, w: *Krytyczna teoria organizacji*, Zeszyt nr 3, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 1998, s. 18; J. Czapiński (red.), *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, <http://www.diagnoza.com/>

- z drugiej – może to oznaczać niską świadomość zagrożeń i niezdawanie sobie sprawy z potencjalnego ryzyka.

Przedstawione powyżej wyniki badań oraz dane na temat weryfikacji czterech hipotez wskazują, że każda z czterech przedstawionych strategii wpływania na ograniczenie ryzyka w zakresie korupcji, defraudacji i oszustwa jest skuteczna. Praktyka pokazuje, że najlepiej jest stosować strategię mieszaną zawierającą: monitoring ryzyka, przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności za czyny zabronione, szkolenia z etyki biznesu oraz pogłębione systemy kontroli. Każdy z tych systemów wykazuje dużą skuteczność w zakresie ograniczania ryzyka oraz w zakresie mobilizowania do stosowania systemów zabezpieczeń przed korupcją, defraudacją czy oszustwem. Interesujące jest to, że żaden z tych systemów nie wpływa na poziom etyki deklarowanej. Oznaczać to może, że zjawiska korupcji, defraudacji czy oszustwa w większym stopniu wynikają z wadliwego działania systemów zarządzania niż z posiadanego poziomu etyki. To systemy zarządzania dopuszczają żeby szerzyła się korupcja, występowały defraudacje czy oszustwa.

Klucz do mechanizmów przeciwdziałających korupcji tkwi w zarządzaniu przedsiębiorstwami i remedium należy szukać w samych systemach zarządzania. Często mówi się, że przyczyną korupcji są niejasne regulacje prawne. Uwaga ta dotyczy oczywiście zewnętrznych uwarunkowań korupcji. Jednak można ją również łatwo przełożyć na skalę przedsiębiorstw i zarządzania nimi. W celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia negatywnych zjawisk konieczne jest jasne określenie tego, co jest dozwolone, albo też zachowań, które są zabronione. Służyć temu może opracowanie i przyjęcie, przy udziale pracowników, firmowego kodeksu etycznego. Oczywiście samo opracowanie kodeksu nie musi przełożyć się na podniesienie standardów działania organizacji. Ważne jest również systematyczne przypominanie zasad w nim zawartych dzięki, np. regularnym szkoleniom (spotkaniom).

Czynnikiem, który może pomóc zmniejszyć zagrożenie nieodpowiednimi działaniami jest stosowanie w przedsiębiorstwach zasady gorącego pieca (*hot stove rule*) – ewentualne kary za niezgodne z zasadami działania firmy powinny być efektywnym sposobem modyfikacji zachowań (nie tylko osoby ukaranej, ale także innych pracowników) – ten warunek będzie spełniony wtedy, gdy kary będą natychmiastowe i surowe, ale również jednorazowe.

Kolejnym działaniem, które jednak wymaga znaczących zmian postaw etycznych całości społeczeństwa jest upowszechnienie w firmach *whistleblowingu*, czyli działań demaskujących, podejmowanych samorzutnie przez pracownika będącego świadkiem nieprawidłowości w miejscu pracy. Upowszechnienie *whistleblowingu* wymaga również działań związanych z budową kultury etycznej przedsiębiorstwa.

Innym działaniem, którego wdrożenie powinno dać pozytywne efekty, jest stosowanie przez firmy odpowiednio skonstruowanych systemów motywacyjnych, które dawałyby możliwość otrzymania za dobrą pracę dodatkowych korzyści (finansowych lub niefinansowych).

Dodatkowo przedsiębiorstwa powinny wdrażać efektywne (czyli dopasowane do potrzeb i nie generujące zbyt dużych kosztów) mechanizmy nadzoru oraz realizować działanie, które obecnie jest realizowane w niewielkim stopniu – śledzić ryzyko i starać się działać prewencyjnie. To jest o tyle trudne, że jak pokazują wyniki badań wciąż najwięcej firm przyjmuje postawę, że zagrożenia związane z korupcją i defraudacją ich nie dotyczą. A taka postawa może obrócić się przeciwko przedsiębiorcom.

Załącznik 1

Dane liczbowe do podziałów tabelarycznych.

Część 1. Przedsiębiorstwa monitorujące ryzyko (PMR) i nie monitorujące ryzyka (NPMR)

Tabela 1

Monitoring ryzyka, na które narażone jest przedsiębiorstwo – procent respondentów.

Czy Państwa przedsiębiorstwo prowadzi systematyczny monitoring ryzyka, na które jest narażone?

Rodzaj ryzyka:	Czy prowadzi monitoring?		Czy oszacowuje ryzyko?	
	Tak PMR w %	Tak NPMR w %	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
ryzyko losowe (od pożaru, powodzi itp.)	78,0	19,0	61,0	20,6
ryzyko niewypłacalności kontrahentów	78,0	46,0	63,4	39,7
ryzyko pracownicze (strajku, braku siły roboczej)	61,0	14,3	29,3	14,3
ryzyko prawne (przegrane procesy)	56,1	15,9	43,9	15,9
ryzyko związane z defraudacją, oszustwem i korupcją własnych pracowników	100,0	0,0	53,7	6,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 2

Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – obszary szczególnej odpowiedzialności – procent respondentów.

Czy zostały w przedsiębiorstwie określone stanowiska pracy (punkty krytyczne) szczególnie zagrożone ryzykiem?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
PMR				
defraudacji	9,1	15,9	22,7	52,3
oszustwa	8,9	13,3	33,3	44,4
korupcji	9,1	15,9	20,5	54,5
NPMR				
defraudacji	0,0	8,2	16,4	75,4
oszustwa	0,0	9,7	17,7	72,6
korupcji	3,3	6,6	14,8	75,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 3

Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające ryzyku?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
PMR				
defraudacji	13,6	20,5	13,6	52,3
oszustwa	11,1	22,2	20,0	46,7
korupcji	9,1	20,5	13,6	56,8
NPMR				
defraudacji	0,0	11,5	8,2	80,3
oszustwa	0,0	14,5	9,7	75,8
korupcji	0,0	11,5	9,8	78,7

(Zabezpieczenia formalne: procedury, instrukcje pisemne, zakazy i nakazy postępowania, systemy jakości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 4

Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

W jaki sposób formułowane są kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach szczególnie zagrożonych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
PMR				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	16,7	16,7	4,8	61,9
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	14,3	14,3	19,0	52,4
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	20,9	18,6	23,3	37,2
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	13,5	10,8	8,1	67,6
NPMR				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	1,7	15,0	8,3	75,0
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	1,7	10,0	13,3	75,0
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	8,1	16,1	12,9	62,9
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	3,8	9,4	9,4	77,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 5**Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów**

Jak często kontrolowane są osoby na stanowiskach zagrożonych ryzykiem?	PMR w %	NPMR w %
Każdorazowo po każdej decyzji.	4,9	5,0
Wyrwykowo, co którąś decyzję.	31,7	18,3
Okresowo.	41,5	25,0
Nie są kontrolowane.	12,2	33,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 6**Zakres kontroli ryzykownych decyzji – procent respondentów**

Jaki jest zakres tych kontroli?	PMR w %	NPMR w %
szef wysłuchuje ustnego sprawozdania	43,9	36,7
szef otrzymuje pisemny raport	19,5	18,3
szef otrzymuje pisemny raport wraz z dowodami	12,2	15,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 7**Polityka w zakresie przyjmowania upominków, prezentów, gadżetów czy innych korzyści przez pracowników – procent respondentów**

Zakres	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie przyjmowania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści od przedstawicieli kontrahentów?	9,8	3,2
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	14,6	3,2
Czy zostały określone te korzyści, których przyjmowanie jest zabronione?	29,3	7,9
Czy zostały określone zasady od kogo tego typu korzyści mogą być przyjmowane?	19,5	4,8
Czy zostały ustalone zasady przyjmowania zaproszenia na uroczystości czy wspólne posiłki organizowane przez przedstawicieli kontrahentów?	31,7	11,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 8

**Polityka w zakresie dawania upominków, prezentów i gadżetów przez pracowników firmy
– procent respondentów**

Zakres	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie dawania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści dotyczących promocji sprzedaży dla przedstawicieli kontrahentów?	9,8	6,3
Czy zostały określone wartości tych korzyści, w kwocie pieniężnej?	22,0	9,5
Czy zostały określone dozwolone formy korzyści?	29,3	14,3
Czy zostały określone zasady komu tego typu korzyści mogą być udostępniane?	29,3	14,3
Czy zostały ustalone zasady zapraszania przedstawicieli kontrahentów na uroczystości czy wspólne posiłki?	29,3	17,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 9

**Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu
– procent respondentów**

Czy pracownicy przedsiębiorstwa zajmujący krytyczne stanowiska z punktu widzenia ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji zostali przeszkoleni w zakresie?	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
Odpowiedzialności karnej za czyny zabronione.	100,0	27,0
Zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnych z prawem.	80,5	23,8
Zasad komunikowania kooperantom polityki firmy w zakresie etyki biznesu.	65,9	19,0
Zasad postępowania ze skargami pracowników na postępowanie nieetyczne lub niezgodne z prawem.	65,9	22,2
Funkcjonujących w przedsiębiorstwie zasad etyki biznesowej i odpowiedzialności biznesowej.	70,7	27,0
Zasad postępowania w przypadku wypadków przy pracy, kolizji drogowych, pożarów i innych sytuacji nadzwyczajnych.	100,0	60,3
Wykorzystania konstruktywnych propozycji innych pracowników w zakresie polepszenia funkcjonowania przedsiębiorstwa.	82,9	46,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 10

Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych – procent respondentów

Zakres	Czy firma prosi o rekomendacje od?		Czy firma sprawdza te rekomendacje?	
	Tak PMR w %	Tak NPMR w %	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
Pracowników	63,4	38,1	51,2	28,6
Zleceniobiorców	61,0	38,1	51,2	33,3
Dostawców	63,4	46,0	48,8	27,0
Nowych klientów z odroczoneymi płatnościami	53,7	50,8	41,5	38,1
Nowych partnerów biznesowych	65,9	52,4	61,0	44,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 11

Polityka w zakresie mechanizmów kontroli – procent respondentów

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie, czy:	Tak w %	Nie w %	Nie wiem w %
Decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – PMR?	83,7	7,0	9,3
Decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – NPMR?	42,6	34,4	23,0
Nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – PMR?	54,6	22,7	22,7
Nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – NPMR?	34,4	41,0	24,6
Pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – PMR?	36,4	34,1	29,5
Pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – NPMR?	26,2	45,9	27,9
Pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – PMR?	39,5	46,5	14,0
Pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – NPMR?	19,7	60,6	19,7
Pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im przez dostawców korzyści – PMR?	50,0	38,6	11,4
Pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im przez dostawców korzyści – NPMR?	29,5	47,5	23,0
Udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – PMR?	59,1	34,1	6,8
Udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – NPMR?	44,2	41,0	14,8
Liczba i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – PMR?	79,5	13,7	6,8
Liczba i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – NPMR?	65,6	21,3	13,1

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie, czy:	Tak w %	Nie w %	Nie wiem w %
Tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom – PMR?	81,8	9,1	9,1
Tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom – NPMR?	63,9	21,3	14,8
Pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – PMR?	65,9	22,7	11,4
Pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – NPMR?	42,6	37,7	19,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 12

**Etyka biznesu pracowników, kierowników i przedsiębiorstwa
(średnia ocen w skali od 0 do 10)**

Proszę ocenić następującą wypowiedź.	Ocena średnia PMR	Ocena średnia NPMR
Przedsiębiorstwo, dążąc do realizacji celów sprzedaży może stosować wszelkie działania, w tym nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	1,41	2,36
Kierownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów przed nimi postawionych przez przedsiębiorstwo mają prawo wyznaczać zadania pracownikom w dowolny sposób, w tym również stosując metody nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	1,46	1,90
Pracownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów postawionych przed nimi przez kierowników mają prawo realizować je w dowolny sposób, w tym nieetyczny, ale pod warunkiem, że będzie on zgodny z prawem.	1,51	1,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 13

Bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne – procent respondentów

Czy przedsiębiorstwo stosuje praktyki zapobiegające uleganiu zagrożeniom korupcyjnym?	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
Stosowanie specjalnych procedur w kontaktach z organizatorami przetargów.	51,2	23,8
Opracowanie instrukcji dla pracowników, jak postępować w przypadku zagrożenia sytuacją korupcyjną.	24,4	14,3
Wdrażanie procedur zapewniających przejrzystość w kontaktach z administracją publiczną.	41,5	28,6
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z politykami samorządowymi.	56,1	28,6
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z administracją centralną.	41,5	22,2
Szkolenia dla pracowników w zakresie zapobiegania korupcji.	31,7	15,9
Monitorowanie pracy osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów.	70,7	36,5
Wdrożenie strategii antykorupcyjnej.	19,5	15,9
Wskazywanie nierzetelnych praktyk komisji przetargowych.	41,5	27,0
Kodeks etyczny.	51,2	33,3

Czy przedsiębiorstwo stosuje praktyki zapobiegające uleganiu zagrożeniom korupcyjnym?	Tak PMR w %	Tak NPMR w %
Komunikowanie polityki antykorupcyjnej swoim partnerom i kontrahentom.	43,9	30,2
Inne (proszę podać jakie).	2,4	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Część 2. Przedsiębiorstwa, których kluczowy personel został przeszkolony w zakresie odpowiedzialności karnej za czyny zabronione (POK) i nie został przeszkolony w tym zakresie (NPOK)

Tabela 14

Monitoring ryzyka, na które narażone jest przedsiębiorstwo – procent respondentów

Czy Państwa przedsiębiorstwo prowadzi systematyczny monitoring ryzyka, na które jest narażone?

Rodzaj ryzyka:	Czy prowadzi monitoring?		Czy oszacowuje ryzyko?	
	Tak POK w %	Tak NPOK w %	Tak POK w %	Tak NPOK w %
ryzyko losowe (od pożaru, powodzi itp.)	54,5	34,5	52,3	25,9
ryzyko niewypłacalności kontrahentów	65,9	55,2	61,4	41,4
ryzyko pracownicze (strajku, braku siły roboczej)	45,5	24,1	36,4	8,6
ryzyko prawne (przebrane procesy)	31,8	32,8	34,1	22,4
ryzyko związane z defraudacją, oszustwem i korupcją własnych pracowników	59,1	25,9	45,5	10,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 15

Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – obszary szczególnej odpowiedzialności - procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie określone stanowiska pracy (punkty krytyczne) szczególnie zagrożone ryzykiem?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
POK				
defraudacji	9,1	15,9	22,7	52,3
oszustwa	8,9	13,3	33,3	44,4
korupcji	9,1	15,9	20,5	54,5
NPOK				
defraudacji	0,0	8,9	21,4	69,7
oszustwa	0,0	10,3	20,7	69,0
korupcji	1,7	5,3	22,8	70,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 16

Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające ryzyku?	Tak w %			Nie, na żadnym stanowisku w %
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
POK				
defraudacji	13,6	20,5	13,6	52,3
oszustwa	11,1	22,2	20,0	46,7
korupcji	9,1	20,5	13,6	56,8
NPOK				
defraudacji	1,8	17,9	14,2	66,1
oszustwa	1,8	15,7	19,3	63,2
korupcji	1,8	12,4	17,9	67,9

(Zabezpieczenia formalne: procedury, instrukcje pisemne, zakazy i nakazy postępowania, systemy jakości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 17

Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

W jaki sposób sformułowane są kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach szczególnie zagrożonych ryzykiem defraudacji, oszustw i korupcji?	Tak w %			Nie, na żadnym stanowisku w %
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
POK				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	16,7	16,7	4,8	61,9
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	14,3	14,3	19,0	52,4
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	20,9	18,6	23,3	37,2
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	13,5	10,8	8,1	67,6
NPOK				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	1,8	17,9	10,7	69,6
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	1,8	17,9	14,3	66,1
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	10,3	19,0	17,2	53,4
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	6,1	14,3	12,2	67,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 18

Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

Jak często kontrolowane są osoby na stanowiskach zagrożonych ryzykiem?	POK w %	NPOK w %
Każdorazowo po każdej decyzji.	4,5	5,2
Wyrętkowo, co którąś decyzję.	34,1	17,2
Okresowo.	36,4	27,6
Nie są kontrolowane.	18,2	31,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 19**Zakres kontroli ryzykownych decyzji - procent respondentów**

Jaki jest zakres tych kontroli?	POK w %	NPOK w %
Szef wysłuchuje ustnego sprawozdania.	36,4	41,4
Szef otrzymuje pisemny raport.	22,7	15,5
Szef otrzymuje pisemny raport wraz z dowodami.	18,2	10,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 20**Polityka w zakresie przyjmowania upominków, prezentów, gadżetów czy innych korzyści przez pracowników – procent respondentów**

Zakres	Tak POK w %	Tak NPOK w %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie przyjmowania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści od przedstawicieli kontrahentów?	9,1	5,2
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	13,6	6,9
Czy zostały określone te korzyści, których przyjmowanie jest zabronione?	27,3	12,1
Czy zostały określone zasady od kogo tego typu korzyści mogą być przyjmowane?	18,2	6,9
Czy zostały ustalone zasady przyjmowania zaproszenia na uroczystości, czy wspólne posiłki organizowane przez przedstawicieli kontrahentów?	29,5	13,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 21**Polityka w zakresie dawania upominków, prezentów i gadżetów przez pracowników firmy – procent respondentów**

Zakres	Tak POK w %	Tak NPOK w %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie dawania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści dotyczących promocji sprzedaży dla przedstawicieli kontrahentów?	9,1	12,1
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	20,5	15,5
Czy zostały określone dozwolone formy korzyści?	27,3	13,8
Czy zostały określone zasady komu tego typu korzyści mogą być udostępniane?	27,3	13,8
Czy zostały ustalone zasady zapraszania przedstawicieli kontrahentów na uroczystości czy wspólne posiłki?	27,3	15,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 22

Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu – procent respondentów

Czy pracownicy przedsiębiorstwa zajmujący krytyczne stanowiska z punktu widzenia ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji zostali przeszkoleni w zakresie?	Tak POK w %	Tak NPOK w %
Odpowiedzialności karnej za czyny zabronione.	100,0	0,0
Zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnych z prawem.	75,0	13,8
Zasad komunikowania kooperantom polityki firmy w zakresie etyki biznesu.	61,4	15,5
Zasad postępowania ze skargami pracowników na postępowanie nieetyczne lub niezgodne z prawem.	61,4	13,8
Funkcjonujących w przedsiębiorstwie zasad etyki biznesowej i odpowiedzialności biznesowej.	65,9	27,6
Zasad postępowania w przypadku wypadków przy pracy, kolizji drogowych, pożarów i innych sytuacji nadzwyczajnych.	95,5	55,2
Wykorzystania konstruktywnych propozycji innych pracowników w zakresie polepszenia funkcjonowania przedsiębiorstwa.	77,3	41,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 23

Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych – procent respondentów

Zakres	Czy firma prosi o rekomendacje od?		Czy firma sprawdza te rekomendacje?	
	Tak POK w %	Tak NPOK w %	Tak POK w %	Tak NPOK w %
Pracowników	59,1	41,4	47,7	32,8
Zleceniobiorców	56,8	46,6	47,7	41,4
Dostawców	59,1	55,2	45,5	36,2
Nowych klientów z odroczoneymi płatnościami	50,0	56,9	38,6	43,1
Nowych partnerów biznesowych	61,4	58,6	56,8	44,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 24

Polityka w zakresie mechanizmów kontroli – procent respondentów

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie czy:	Tak	Nie	Nie wiem
decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – POK?	83,7	7,0	9,3
decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – NPOK?	27,5	39,7	32,8
nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – POK?	54,6	22,7	22,7
nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – NPOK?	27,6	46,5	25,9
pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – POK?	36,4	34,1	29,5
pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – NPOK?	25,9	44,8	29,3
pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – POK?	39,5	46,5	14,0
pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – NPOK?	17,2	58,6	24,2

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie czy:	Tak	Nie	Nie wiem
pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców – POK?	50,0	38,6	11,4
pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców – NPOK?	27,6	44,8	27,6
udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – POK?	59,1	34,1	6,8
udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – NPOK?	44,8	39,7	15,5
liczba i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – POK?	79,5	13,7	6,8
liczba i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – NPOK?	67,2	20,7	12,1
tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom POK?	81,8	9,1	9,1
tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom – NPOK?	63,8	20,7	15,5
pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – POK?	65,9	22,7	11,4
pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – NPOK?	36,2	37,9	25,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 25

Etyka biznesu pracowników, kierowników i przedsiębiorstwa - procent respondentów

Proszę ocenić następującą wypowiedź w skali: od 0 – zdecydowanie NIE do + 10 – zdecydowanie TAK:	Ocena średnia POK	Ocena średnia NPOK
Przedsiębiorstwo, dążąc do realizacji celów sprzedaży może stosować wszelkie działania, w tym nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	2,07	1,89
Kierownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów przed nimi postawionych przez przedsiębiorstwo mają prawo wyznaczać zadania pracownikom w dowolny sposób, w tym również stosując metody nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	1,81	1,63
Pracownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów postawionych przed nimi przez kierowników mają prawo realizować je w dowolny sposób, w tym nieetyczny, ale pod warunkiem, że będzie on zgodny z prawem.	1,73	1,58

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 26

Bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne – procent respondentów

Czy przedsiębiorstwo stosuje praktyki zapobiegające uleganiu zagrożeniom korupcyjnym?	Tak POK	Tak NPOK
Stosowanie specjalnych procedur w kontaktach z organizatorami przetargów.	47,7	22,4
Opracowanie instrukcji dla pracowników, jak postępować w przypadku zagrożenia sytuacją korupcyjną.	22,7	13,8
Wdrażanie procedur zapewniających przejrzystość w kontaktach z administracją publiczną.	38,6	25,9
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z politykami samorządowymi.	52,3	22,4
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z administracją centralną.	38,6	22,4
Szkolenia dla pracowników, w zakresie zapobiegania korupcji.	29,5	6,9
Monitorowanie pracy osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów.	65,9	39,7
Wdrożenie strategii antykorupcyjnej.	18,2	12,1
Wskazywanie nierzetelnych praktyk komisji przetargowych.	38,6	27,6
Kodeks etyczny.	47,7	36,2
Komunikowanie polityki antykorupcyjnej swoim partnerom i kontrahentom.	40,9	36,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Część 3. Przedsiębiorstwa, których kluczowy personel został przeszkolony w zakresie etyki biznesu (PE) i nie został przeszkolony w tym zakresie (NPE)

Tabela 27

Monitoring ryzyka, na które narażone jest przedsiębiorstwo – procent respondentów

Czy Państwa przedsiębiorstwo prowadzi systematyczny monitoring ryzyka, na które jest narażone?

Rodzaj ryzyka:	Czy prowadzi monitoring?		Czy oszacowuje ryzyko?	
	Tak PE w %	Tak NPE w %	Tak PE w %	Tak NPE w %
ryzyko losowe (od pożaru, powodzi itp.)	52,2	35,7	54,3	23,2
ryzyko niewypłacalności kontrahentów	71,7	50,0	58,7	42,9
ryzyko pracownicze (strajku, braku siły roboczej)	50,0	19,6	32,6	10,7
ryzyko prawne (przebrane procesy)	41,3	25,0	34,8	21,4
ryzyko związane z defraudacją, oszustwem i korupcją własnych pracowników	60,9	23,2	37,0	16,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 28

Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – obszary szczególnej odpowiedzialności – procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie określone stanowiska pracy (punkty krytyczne) szczególnie zagrożone ryzykiem?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
PE				
defraudacji	9,1	18,2	22,7	50,0
oszustwa	8,5	14,9	36,2	40,4
korupcji	8,9	13,3	28,9	48,9
NPE				
defraudacji	0,0	7,2	21,4	71,4
oszustwa	0,0	8,9	17,9	73,2
korupcji	1,8	7,1	16,1	75,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 29

Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – procent respondentów (Zabezpieczenia formalne: procedury, instrukcje pisemne, zakazy i nakazy postępowania, systemy jakości)

Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające ryzyku?	Tak w %			Nie, na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
PE				
defraudacji	11,4	29,5	15,9	43,2
oszustwa	10,9	26,1	23,9	39,1
korupcji	8,9	22,3	24,4	44,4

Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające ryzyku?	Tak w %			Nie, na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
NPE				
defraudacji	3,6	10,7	12,5	73,2
oszustwa	1,8	12,5	16,1	69,6
korupcji	1,8	10,9	9,1	78,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 30

Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

W jaki sposób formułowane są kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach szczególnie zagrożonych ryzykiem defraudacji, oszustw i korupcji?	Tak w %			Nie, na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
PE				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	16,3	20,9	2,3	60,5
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	14,0	23,3	14,0	48,7
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	22,2	22,2	24,4	31,2
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	16,2	10,8	13,5	59,5
NPE				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	1,8	14,6	12,7	70,9
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	1,8	10,9	18,2	69,1
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	8,9	16,1	16,1	58,9
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	4,1	14,3	8,1	73,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 31

Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

Jak często kontrolowane są osoby na stanowiskach zagrożonych ryzykiem?	PE	NPE
Każdorazowo po każdej decyzji.	6,5	3,6
Wyrywkowo, co którąś decyzję.	30,4	19,6
Okresowo.	37,0	26,8
Nie są kontrolowane.	17,4	32,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 32**Zakres kontroli ryzykownych decyzji – procent respondentów**

Jaki jest zakres tych kontroli?	PE	NPE
Szef wysłuchuje ustnego sprawozdania	37,0	41,1
Szef otrzymuje pisemny raport	19,6	17,9
Szef otrzymuje pisemny raport wraz z dowodami	17,4	10,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 33**Polityka w zakresie przyjmowania upominków, prezentów, gadżetów czy innych korzyści przez pracowników – procent respondentów**

Zakres:	Tak PE w %	Tak NPE w %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie przyjmowania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści od przedstawicieli kontrahentów?	13,0	1,8
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	19,6	1,8
Czy zostały określone te korzyści, których przyjmowanie jest zabronione?	32,6	7,1
Czy zostały określone zasady od kogo tego typu korzyści mogą być przyjmowane?	19,6	5,4
Czy zostały ustalone zasady przyjmowania zaproszenia na uroczystości czy wspólne posiłki organizowane przez przedstawicieli kontrahentów?	30,4	12,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 34**Polityka w zakresie dawania upominków, prezentów i gadżetów przez pracowników firmy – procent respondentów**

Zakres:	Tak PE w %	Tak NPE w %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie dawania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści dotyczących promocji sprzedaży dla przedstawicieli kontrahentów?	17,4	5,4
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	30,4	7,1
Czy zostały określone dozwolone formy korzyści?	28,3	12,5
Czy zostały określone zasady komu tego typu korzyści mogą być udostępniane?	32,6	8,9
Czy zostały ustalone zasady zapraszania przedstawicieli kontrahentów na uroczystości czy wspólne posiłki?	30,4	12,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 35

Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu – procent respondentów

Czy pracownicy przedsiębiorstwa zajmujący krytyczne stanowiska z punktu widzenia ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji zostali przeszkoleni w zakresie?	Tak PE w %	Tak NPE w %
Odpowiedzialności karnej za czyny zabronione.	63,0	25,0
Zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnych z prawem.	67,4	17,9
Zasad komunikowania kooperantom polityki firmy w zakresie etyki biznesu.	69,6	7,1
Zasad postępowania ze skargami pracowników na postępowanie nieetyczne lub niezgodne z prawem.	63,0	10,7
Funkcjonujących w przedsiębiorstwie zasad etyki biznesowej i odpowiedzialności biznesowej.	100,0	0,0
Zasad postępowania w przypadku wypadków przy pracy, kolizji drogowych, pożarów i innych sytuacji nadzwyczajnych.	95,7	53,6
Wykorzystania konstruktywnych propozycji innych pracowników w zakresie polepszenia funkcjonowania przedsiębiorstwa.	84,8	41,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 36

Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych – procent respondentów

Zakres:	Czy firma prosi o rekomendacje od?		Czy firma sprawdza te rekomendacje?	
	Tak PE w %	Tak NPE w %	Tak PE w %	Tak NPE w %
Pracowników	65,2	35,7	52,2	28,6
Zleceniobiorców	65,2	39,3	54,3	35,7
Dostawców	69,6	46,4	50,0	32,1
Nowych klientów z odroczonymi płatnościami	60,9	48,2	45,7	37,5
Nowych partnerów biznesowych	71,7	50,0	54,3	46,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 37

Polityka w zakresie mechanizmów kontroli – procent respondentów

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie czy:	Tak w %	Nie w %	Nie wiem w %
Decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – PE?	68,1	12,8	19,1
Decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – NPE?	37,0	37,0	25,9
Nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – PE?	48,9	25,5	25,5
Nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – NPE?	30,9	45,5	23,6

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie czy:	Tak w %	Nie w %	Nie wiem w %
Pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – PE?	38,3	29,8	31,9
Pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – NPE?	23,6	49,1	27,3
Pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – PE?	34,8	47,8	17,4
Pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – NPE?	20,0	58,2	21,8
Pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców – PE?	46,8	42,6	10,6
Pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców – NPE?	29,1	41,8	29,1
Nie udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – PE?	59,6	38,3	2,1
Nie udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – NPE?	43,6	36,4	20,0
Ilości i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – PE?	84,8	10,9	4,3
Ilości i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – NPE?	62,5	23,2	14,3
Tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom PE?	83,0	10,6	6,4
Tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom – NPE?	61,8	20,0	18,2
Pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – PE?	61,7	27,7	10,6
Pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – NPE?	38,2	34,5	27,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 38

Etyka biznesu pracowników, kierowników i przedsiębiorstwa

Proszę ocenić następującą wypowiedź w skali: od 0 – zdecydowanie NIE do + 10 – zdecydowanie TAK:	Ocena średnia PE	Ocena średnia NPE
Przedsiębiorstwo, dążąc do realizacji celów sprzedaży może stosować wszelkie działania, w tym nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	1,91	2,02
Kierownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów przed nimi postawionych przez przedsiębiorstwo mają prawo wyznaczać zadania pracownikom w dowolny sposób, w tym również stosując metody nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.	1,79	1,65
Pracownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów postawionych przed nimi przez kierowników mają prawo realizować je w dowolny sposób, w tym nieetyczny, ale pod warunkiem, że będzie on zgodny z prawem.	1,87	1,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 39

Bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne – procent respondentów

Czy przedsiębiorstwa stosuje praktyki zapobiegające uleganiu zagrożeniom korupcyjnym?	Tak PE w %	Tak NPE w %
Stosowanie specjalnych procedur w kontaktach z organizatorami przetargów.	52,2	17,9
Opracowanie instrukcji dla pracowników, jak postępować w przypadku zagrożenia sytuacją korupcyjną.	30,4	7,1
Wdrażanie procedur zapewniających przejrzystość w kontaktach z administracją publiczną.	47,8	17,9
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z politykami samorządowymi.	45,7	26,8
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z administracją centralną.	39,1	21,4
Szkolenia dla pracowników w zakresie zapobiegania korupcji.	30,4	5,4
Monitorowanie pracy osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów.	69,6	35,7
Wdrożenie strategii antykorupcyjnej.	19,6	10,7
Wskazywanie nierzetelnych praktyk komisji przetargowych.	43,5	23,2
Kodeks etyczny.	54,3	30,4
Komunikowanie polityki antykorupcyjnej swoim partnerom i kontrahentom.	54,3	25,0
Inne (proszę podać jakie).	6,5	3,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Część 4 Przedsiębiorstwa, w których mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na zasadności decyzji kierowniczych (MKZ) i nie pozwalają (NMKZ)

Tabela 40

Monitoring ryzyka, na które narażone jest przedsiębiorstwo

Czy Państwa przedsiębiorstwo prowadzi systematyczny monitoring ryzyka na które jest narażone?

Rodzaj ryzyka:	Czy prowadzi monitoring?		Czy oszacowuje ryzyko?	
	Tak MKZ %	Tak NMKZ %	Tak MKZ %	Tak NMKZ %
ryzyko losowe (od pożaru, powodzi itp.)	50,0	34,7	44,2	30,6
ryzyko niewypłacalności kontrahentów	65,4	53,1	53,8	44,9
ryzyko pracownicze (strajku, braku siły roboczej)	42,3	24,5	28,8	10,2
ryzyko prawne (przegrane procesy)	38,5	26,5	36,5	18,4
ryzyko związane z defraudacją, oszustwem i korupcją własnych pracowników	50,0	28,6	36,5	12,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 41

Stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – obszary szczególnej odpowiedzialności – procent respondentów

Czy zostały w przedsiębiorstwie określone stanowiska pracy (punkty krytyczne) szczególnie zagrożone ryzykiem?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
MKZ				
defraudacji	8,2	16,3	28,6	46,9
oszustwa	7,7	17,3	32,7	42,3
korupcji	10,0	14,0	30,0	46,0
NMKZ				
defraudacji	0	6,1	16,3	77,6
oszustwa	0	4,1	20,4	75,5
korupcji	0	4,1	14,3	81,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 42

Zabezpieczenia formalne przed ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji – procent respondentów
(Zabezpieczenia formalne: procedury, instrukcje pisemne, zakazy i nakazy postępowania, systemy jakości)

Czy zostały w przedsiębiorstwie opracowane zabezpieczenia formalne przeciwdziałające ryzyku?	Tak w %			Nie w % na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
MKZ				
defraudacji	12,2	24,5	12,2	51,0
oszustwa	9,8	25,5	19,6	45,1
korupcji	8,0	24,0	20,0	48,0
NMKZ				
defraudacji	2,0	12,2	16,3	69,4
oszustwa	2,0	10,2	20,4	67,3
korupcji	2,1	6,3	12,5	79,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 43

Kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

W jaki sposób formułowane są kryteria podejmowania decyzji na stanowiskach szczególnie zagrożonych ryzykiem defraudacji, oszustw i korupcji?	Tak w %			Nie, na żadnym stanowisku
	Na wszystkich stanowiskach	Na większości stanowisk	Na mniejszości stanowisk	
MKZ				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	14,9	25,5	8,5	51,1
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	8,5	23,4	21,3	46,8
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	16,0	28,0	24,0	32,0
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	11,9	16,7	9,5	61,9
NMKZ				
Są sformułowane szczegółowe kryteria pisemne.	2,0	8,2	8,2	81,6
Są sformułowane ramowe kryteria pisemne.	6,1	10,2	10,2	73,5
Są wydawane ustne zalecenia osobom odpowiedzialnym.	14,3	8,2	16,3	61,2
Kryteria pozostawione są uznaniu i wiedzy osób odpowiedzialnych.	7,0	9,3	9,3	74,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 44

Częstotliwość kontroli decyzji na stanowiskach zagrożonych ryzykiem – procent respondentów

Jak często kontrolowane są osoby na stanowiskach zagrożonych ryzykiem?	MKZ %	NMKZ %
Każdorazowo po każdej decyzji.	5,8	4,1
Wyrętkowo, co którąś decyzję.	13,5	12,2
Okresowo.	36,5	26,5
Nie są kontrolowane.	15,4	36,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 45

Zakres kontroli ryzykownych decyzji – procent respondentów

Jaki jest zakres tych kontroli?	MKZ %	NMKZ %
Szef wysłuchuje ustnego sprawozdania.	38,5	40,8
Szef otrzymuje pisemny raport.	19,2	16,3
Szef otrzymuje pisemny raport wraz z dowodami.	23,1	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 46

Polityka w zakresie przyjmowania upominków, prezentów, gadżetów czy innych korzyści przez pracowników – procent respondentów

Zakres	Tak MKZ %	Tak NMKZ %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie przyjmowania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści od przedstawicieli kontrahentów?	13,5	0,0
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	17,3	2,0
Czy zostały określone te korzyści, których przyjmowanie jest zabronione?	32,7	4,1
Czy zostały określone zasady od kogo tego typu korzyści mogą być przyjmowane?	23,1	0,0
Czy zostały ustalone zasady przyjmowania zaproszenia na uroczystości czy wspólne posiłki organizowane przez przedstawicieli kontrahentów?	34,6	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 47

Polityka w zakresie dawania upominków, prezentów i gadżetów przez pracowników firmy – procent respondentów

Zakres	Tak MKZ %	Tak NMKZ %
Czy przedsiębiorstwo posiada opracowane pisemne procedury w zakresie dawania przez swoich pracowników prezentów, upominków, gadżetów czy innych drobnych korzyści dotyczących promocji sprzedaży dla przedstawicieli kontrahentów?	17,3	4,1
Czy zostały określone wartości tych korzyści w kwocie pieniężnej?	25,0	10,2
Czy zostały określone dozwolone formy korzyści?	30,8	8,2
Czy zostały określone zasady komu tego typu korzyści mogą być udostępniane?	26,9	12,2
Czy zostały ustalone zasady zapraszania przedstawicieli kontrahentów na uroczystości czy wspólne posiłki?	28,8	10,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 48

Przeszkolenie w zakresie odpowiedzialności karnej pracowników i etyki biznesu – procent respondentów

Czy pracownicy przedsiębiorstwa zajmujący krytyczne stanowiska z punktu widzenia ryzyka defraudacji, oszustwa i korupcji zostali przeszkoleni w zakresie?	Tak MKZ %	Tak NMKZ %
Odpowiedzialności karnej za czyny zabronione.	67,3	12,2
Zasad postępowania w przypadku uzyskania propozycji niezgodnych z prawem.	63,5	14,3
Zasad komunikowania kooperantom polityki firmy w zakresie etyki biznesu.	51,9	16,3
Zasad postępowania ze skargami pracowników na postępowanie nieetyczne lub niezgodne z prawem.	51,9	14,3
Funkcjonujących w przedsiębiorstwie zasad etyki biznesowej i odpowiedzialności biznesowej.	59,6	28,6
Zasad postępowania w przypadku wypadków przy pracy, kolizji drogowych, pożarów i innych sytuacji nadzwyczajnych.	88,5	53,1
Wykorzystania konstruktywnych propozycji innych pracowników w zakresie polepszenia funkcjonowania przedsiębiorstwa.	84,6	28,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 49

Polityka w zakresie rekomendacji pracowników, zleceniobiorców, dostawców, nowych klientów i partnerów biznesowych – procent respondentów

Zakres	Czy firma prosi o rekomendacje od?		Czy firma sprawdza te rekomendacje?	
	Tak MKZ %	Tak NMKZ %	Tak MKZ %	Tak NMKZ %
Pracowników	55,8	42,9	42,3	36,7
Zleceniobiorców	53,8	49,0	46,2	42,9
Dostawców	63,5	46,9	48,1	30,6
Nowych klientów z odroczonymi płatnościami	51,9	55,1	40,4	42,9
Nowych partnerów biznesowych	67,3	51,0	55,8	42,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 50

Polityka w zakresie mechanizmów kontroli – procent respondentów

Czy funkcjonujące w firmie mechanizmy kontroli jednoznacznie pozwalają na określenie czy:	Tak %	Nie %	Nie wiem %
Decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – MKZ?	100,0	0	0
Decyzje pracowników na stanowiskach objętych ryzykiem defraudacji, oszustwa i korupcji były właściwe – NMKZ?	0	53,1	46,9
Nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – MKZ?	57,6	21,2	21,2
Nie dochodzi do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami dostawców lub odbiorców – NMKZ?	20,4	51,0	28,6
Pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – MKZ?	38,5	34,6	26,9
Pracownicy przyjmują prezenty lub inne korzyści od dostawców – NMKZ?	22,5	46,9	30,6
Pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – MKZ?	43,1	47,1	9,8
Pracownicy oferują prowizje od sprzedaży pracownikom innych przedsiębiorstw (np. odbiorców) – NMKZ?	10,2	61,2	28,6
Pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców – MKZ?	53,8	38,5	7,7
Pracownicy zaopatrzenia zakupują produkty pod wpływem prezentów czy oferowanych im korzyści przez dostawców - NMKZ?	20,4	46,9	32,7
Udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – MKZ?	73,1	25,0	1,9
Udzielane są zlecenia na prace, które nigdy nie będą wykonane lub nie mają być wykonane – NMKZ?	26,5	51,0	22,5
Liczba i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji – MKZ?	90,2	7,8	2,0
Liczba i wielkości dostaw rzeczywiście odpowiadają dokumentacji - NMKZ?	55,1	26,5	18,4
Tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom MKZ?	92,3	5,8	1,9
Tworzona dokumentacja czynności odpowiada prawdziwym czynnościom – NMKZ?	49,0	26,5	24,5
Pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – MKZ?	76,9	17,3	5,8
Pracownicy działu kontraktacji usług nie udzielają zleceń innym firmom pod wpływem korzyści, które od nich otrzymają – NMKZ?	20,4	46,9	32,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 51

Etyka biznesu pracowników, kierowników i przedsiębiorstwa

Proszę ocenić następującą wypowiedź w skali od 0-zdecydowanie NIE do + 10 zdecydowanie TAK:	Ocena średnia MKZ %	Ocena średnia NMKZ %
Przedsiębiorstwo, dążąc do realizacji celów sprzedaży może stosować wszelkie działania, w tym nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem	2,01	1,83
Kierownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów przed nimi postawionych przez przedsiębiorstwo mają prawo wyznaczać zadania pracownikom w dowolny sposób, w tym również stosując metody nieetyczne, pod warunkiem, że są zgodne z prawem	1,77	1,52
Pracownicy przedsiębiorstwa dążąc do realizacji celów postawionych przed nimi przez kierowników mają prawo realizować je w dowolny sposób, w tym nieetyczny, ale pod warunkiem, że będzie on zgodny z prawem	1,81	1,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 52

Bezpośrednie mechanizmy antykorupcyjne – procent respondentów

Czy przedsiębiorstwa stosuje praktyki zapobiegające uleganiu zagrożeniom korupcyjnym?	Tak MKZ %	Tak NMKZ %
Stosowanie specjalnych procedur w kontaktach z organizatorami przetargów	48,1	16,3
Opracowanie instrukcji dla pracowników, jak postępować w przypadku zagrożenia sytuacją korupcyjną	28,8	6,1
Wdrażanie procedur zapewniających przejrzystość w kontaktach z administracją publiczną	42,3	20,4
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z politykami samorządowymi	50,0	20,4
Unikanie jednoosobowych, bezpośrednich kontaktów z administracją centralną	40,4	18,4
Szkolenia dla pracowników, w zakresie zapobiegania korupcji	30,8	2,0
Monitorowanie pracy osób odpowiedzialnych za przygotowanie oferty i kontakty z organizatorami przetargów	71,2	30,6
Wdrożenie strategii antykorupcyjnej	19,2	10,2
Wskazywanie nierzetelnych praktyk komisji przetargowych	44,2	20,4
Kodeks etyczny	53,8	28,6
Komunikowanie polityki antykorupcyjnej swoim partnerom i kontrahentom	42,3	34,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Załącznik 2

„Polska Platform Przetargowa”. Innowacyjna metoda prowadzenia przetargów.

(Jacek Barwicki)¹¹⁵

Jak wynika z badania przeprowadzonego przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym największe zagrożenie korupcją w firmie to obszar działalności komisji przetargowej. Nierzetelna praca w/w komisji oraz przygotowanie specyfikacji zamówienia, w sposób sugerujący preferowanie jednej z firm narażają Instytucję Zamawiającą na straty finansowe. Poza tym w konsekwencji audytów i kontroli wewnętrznych straty mogą dotyczyć jeszcze utraty reputacji i spadku zaufania do firmy. W obecnym czasie te ostatnie „niematerialne” straty często noszą ze sobą o wiele większe konsekwencje niż można by się spodziewać.

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. to jeden z najnowocześniejszych zakładów produkcyjnych na świecie i jedyny tego typu zakład w Polsce. Firma funkcjonuje na rynku producentów dokumentów i druków o najwyższym stopniu zabezpieczenia już od 89 lat. Najbardziej prestiżowym produktem naszej firmy są wytwarzane tu od lat **banknoty**. Produkujemy również **dokumenty komunikacyjne i identyfikacyjne, banderole akcyzowe, znaczki pocztowe oraz inne druki wartościowe**. Z początkiem 2000 roku Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. będąc świadoma coraz większego zastępowania rozwiązań papierowych rozwiązaniami informatycznymi rozpoczęła inwestowanie w nowe technologie informatyczne takie jak Polskie Centrum Certyfikacji Elektronicznej – Sigillum, Polska Platforma Przetargowa – PPP oraz System Kart Elektronicznych – ELKART. Za swoje innowacyjne działania Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. zajmuje pierwsze miejsca w wielu rankingach i konkursach oraz jest nagradzana licznymi nagrodami i wyróżnieniami. Wymienić tutaj należy pierwsze miejsce w kategorii Technologia Przyszłości w XI edycji konkursu Polski Produkt Przyszłości, Polską Nagrodę Jakości oraz certyfikat „Przedsiębiorstwo Fair Play”, którym, spełniając wymagania regulaminowe, PWPW S.A. jest nagradzana co roku od 2002 przez Kapitułę Programu

PWPW S.A. dokonuje zakupów oraz świadczy usługi z wykorzystaniem systemu mySAP SRM 3.0 na platformie zakupowej dla sektora administracji publicznej oraz sektora biznesowego w Polsce. Udoskonała proces zakupów, dając możliwość oszczędzenia wydatków i czasu, gwarantując jednocześnie czytelność i prostotę procesu zakupów.

W zakupach organizowanych przez PWPW S.A. ważne są zarówno transparentność jak i odpowiednia cena. Osiągamy obydwie te cechy dzięki zastosowaniu rozwiązań wprowadzonych w firmie przez Polską Platformę Przetargową (PPP). Jest to utworzona w 2003 roku jednostka PWPW S.A. zajmująca się doradztwem, analizą i fizycznym przeprowadzaniem postępowań przetargowych przy użyciu narzędzi elektronicznych. Wykorzystując doświadczenie firmy i zaawansowaną technologię w organizacji elektronicznych procesów zakupowych Polska Platforma Przetargowa funkcjonuje na polskim rynku i współpracuje z szeregiem firm i instytucji państwowych.

¹¹⁵ Jacek Barwicki, Konsultant Procesów Biznesowych, Polska Platforma Przetargowa Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., e-mail: jacek.barwicki@pwpw.pl

Misją Polskiej Platformy Przetargowej jest tworzenie wartości dodanej dla klientów poprzez budowanie innowacyjnych rozwiązań zakupowych i tworzenie zdrowych relacji z dostawcami. Jest to możliwe dzięki optymalizacji procesów zakupowych poprzez połączenie wzrostu efektywności działań zaopatrzeniowych z pogłębianiem współpracy w łańcuchu dostaw. Optymalizując zaopatrzenie PPP dostarcza również nowych możliwości osiągnięcia przewagi nad konkurentami. Polska Platforma Przetargowa dysponuje szerokim wachlarzem usług i narzędzi, pozwalających na nowoczesną, oszczędną i sprawną organizację zaopatrzenia. Aby skutecznie korzystać z zaawansowanych narzędzi technologicznych PPP oferuje wiedzę i doświadczenie specjalistów, co przekłada się na konkretne oszczędności procesowe i cenowe.

W kolejnych nowelizacjach ustawy Prawa Zamówień Publicznych (ostatnia z dnia 8 września 2008) przykładą się coraz więcej uwagi do elektronicznych form zakupowych, które z założenia mają usprawnić pracę, zmniejszyć koszty i przede wszystkim minimalizować ryzyko korupcji. Dzisiaj najchętniej stosowanymi rozwiązaniami są przede wszystkim aukcje i licytacje elektroniczne, o których ustawa PZP mówi w artykułach 74 i 91a.

Artykuł 74 ustawy zdefiniował licytację elektroniczną jako:

Tryb udzielenia zamówienia, w którym za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzanie niezbędnych danych w trybie bezpośredniego połączenia z tą stroną, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia) podlegające automatycznej klasyfikacji.

Tłumacząc zapisy z artykułu 74 ustawy, **Licytacja Elektroniczna** jest internetowym narzędziem służącym do wybierania wykonawców, którzy sami spośród siebie w czasie trwania licytacji wybiorą najtańszego. Stosowane przez Polską Platformę Przetargową rozwiązanie jest w pełni zgodne z Ustawą Prawo Zamówień Publicznych i może być wykorzystywane jako samodzielny tryb udzielania zamówień. Rozwiązanie opiera się na mechanizmie odwróconej licytacji. W ustalonym czasie wykonawcy dopuszczeni do udziału w licytacji uzyskują możliwość składania ofert. Począwszy od ustalonej przez zamawiającego ceny wywoławczej wykonawcy składają coraz niższe oferty, deklarując, w jakiej cenie oferują zamawiającemu żądany towar lub wykonanie żądanej usługi. Efektem końcowym licytacji jest wyłonienie wykonawcy proponującego najkorzystniejszą dla zamawiającego ofertę cenową. Dzięki mechanizmowi przedłużenia długość trwania Licytacji Elektronicznej może być ściśle określona bądź uzależniona od liczby ofert składanych przez wykonawców. Zamawiający może na bieżąco obserwować proces składania ofert, ale nie ma na niego żadnego wpływu. Dodatkowo, rozwiązanie umożliwia rejestrowaną komunikację z wykonawcami w czasie trwania licytacji. Po zakończonej licytacji następuje automatyczne generowanie raportu, który zawiera wszystkie ważne informacje dotyczące postępowania.

Artykuł 91a PZP zdefiniował aukcję elektroniczną jako sposób wyboru najkorzystniejszej oferty. Pisząc jednym zdaniem **Aukcja Elektroniczna** jest internetowym narzędziem służącym do wyłonienia Wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Stosowane przez nas aukcje są rozwiązaniem w pełni zgodnym z ustawą Prawo Zamówień Publicznych. Narzędzie może być wykorzystywane po postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Warunkiem koniecznym do przeprowadzenia aukcji jest uzyskanie minimum trzech ofert niepodlegających odrzuceniu w postępowaniu papierowym.

Rozwiązanie opiera się na mechanizmie licytacji wieloparametrowej i jest stosowane w przypadkach, gdy obok ceny istnieją inne wyrażalne liczbowo kryteria oceny ofert, takie jak wymierne parametry techniczne bądź czas gwarancji. Stosowane przez PPP aukcje elektroniczne eliminują możliwość pomyłki i jednocześnie skracają czas żmudnego przeliczania ofert. Sposób działania systemu jest prosty a zasady funkcjonowania bardzo klarowne. W ustalonym czasie Wykonawcy zaproszeni do udziału w Aukcji uzyskują możliwość składania ofert. Począwszy od złożonych w pierwszej części postępowania przetargowego ofert, każdy z Wykonawców może złożyć oferty korzystniejsze. Oferty oceniane są automatycznie na podstawie ustalonej formuły matematycznej, wykorzystując podane przez Zamawiającego wagi przypisane poszczególnym kryteriom. Kryteria mogą być negocjowane zarówno „w górę” jak i „w dół”. Tym samym Zamawiający na bieżąco może monitorować wyniki każdego z oferentów. Efektem końcowym Aukcji jest wyłonienie Wykonawcy proponującego najkorzystniejszą dla Zamawiającego ofertę. Rozwiązanie zapewnia możliwość ustalenia przez Zamawiającego, czy oferty muszą być opatrywane bezpiecznym podpisem elektronicznym. Długość trwania Aukcji Elektronicznej może być ściśle określona bądź uzależniona od liczby ofert składanych przez Wykonawców.

Oprócz tego, że w swojej firmie stosujemy licytacje elektroniczne, to pomogliśmy również we wprowadzeniu przejrzystych procesów zakupowych w wielu innych firmach i jednostkach samorządowych. Dotychczas z naszych usług skorzystały już m.in. ministerstwa, komendy główne straży pożarnej i policji, izby celne, spółki z grupy PKP, kilka urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, duża liczba urzędów miast, starostw i gmin oraz firm z sektora biznesowego.

Aby skutecznie wykorzystać możliwości sprawnego i przejrzystego wyboru wykonawcy, można wykorzystać usługi doradcze w zakresie przygotowania postępowania zakupowego obejmujące przygotowanie projektów i dokumentacji w zakresie:

- uwarunkowań rynkowych dotyczących określonego przez zamawiającego przedmiotu zamówienia w ramach danego postępowania zakupowego;
- dokumentacji postępowania zakupowego wymaganego ustawą Prawo Zamówień Publicznych, w tym:
 - projektu specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
 - projektu istotnych postanowień umowy w zakresie przedmiotu zamówienia;
- wyboru optymalnej formy postępowania zakupowego;
- określenia kryteriów oceny ofert;
- określenia warunków udziału w postępowaniu zakupowym;
- przygotowania ogłoszenia.

Dodatkowo w obszarze wykorzystania narzędzi informatycznych:

- określenia możliwości wykorzystania elektronicznych narzędzi zakupowych;
- doboru optymalnych parametrów;
- kontaktu z dostawcami;
- przygotowania, uruchomienia i przeprowadzenia postępowania testowego na zlecenie zamawiającego.

Oprócz korzyści wynikających z transparentności, stosowanie aukcji i licytacji elektronicznych daje jeszcze wymierne korzyści w postaci oszczędności cenowych. Właściwie w każdym postępowaniu elek-

tronicznym generowana jest oszczędność, na przykład w okresie od **01.01.2007** do **24.09.2008** suma wynegocjowanych cen przez Polską Platformę Przetargową wyniosła **579.074.893,63 PLN** a średnia redukcja procentowa przypadająca na jedno postępowanie wyniosła **16,32%**. Na uwagę zasługuje fakt, że od początku 2003 roku w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz w jednostkach administracji publicznej korzystających z Aukcji i Licytacji elektronicznych kontrole i audyty zawsze zakończone były pozytywnym rezultatem i wzorową oceną rozwiązań.

Dzieląc się doświadczeniem z 5 letniego okresu używania narzędzi elektronicznych w PWPW S.A. i firmach korzystających z aukcji i licytacji elektronicznych, trzeba podać przynajmniej jeden najważniejszy wniosek. Jest nim zauważenie wzrostu zapotrzebowania na elektroniczne rozwiązania zakupowe, które gwarantują przejrzystość i antykorupcyjność procesów. Nie chodzi tylko o zamawiających, ale również o dostawców, którzy coraz chętniej biorą udział w tego typu postępowaniach. W tym rozwiązaniu upatrują dla siebie szansę na zdobycie w sposób legalny i przejrzysty nowych klientów. Widząc w czasie rzeczywistym ofertę konkurencyjną są w stanie na nią odpowiedzieć i tak dopasować cenę swojej oferty aby wygrać postępowanie. Już teraz warto – tak jak zrobiła to Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. – zastanowić się nad organizowanymi zakupami w swoich jednostkach i firmach i powoli ale sukcesywnie korzystać z elektronicznych form zakupowych dających pewność i spokój, że korupcja zostanie na korytarzu przed drzwiami pokoju z napisem „Dział Zamówień”. O tym, że współpraca z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych jest bezpieczna nie trzeba przekonywać, ale jeżeli szukają Państwo dodatkowych odpowiedzi między innymi na pytania: jakie jeszcze korzyści oprócz transparentności osiągną instytucje wdrażające produkty Polskiej Platformy Przetargowej to zapraszam do wejścia na stronę internetową www.ppp.pwpw.pl



Publikacja została opracowana w ramach projektu: Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw współfinansowanego przez UE. (nr umowy 9893/JFK/PPt-DG/2007-TF2005/017-488.05.01.03/ak/01)