

Jacek Bil

Korupcja w biznesie jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 15, 28-39

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Bil

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Instytut Badań nad Przystępnością Kryminalną i Terroryzmem

KORUPCJA W BIZNESIE JAKO ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

ABSTRAKT

Niniejsze opracowanie poświęcone jest problemowi korupcji w sektorze prywatnym. Autor wskazuje zagrożenia płynące z tego rodzaju praktyk korupcyjnych, które powodują zachwianie podstaw świadczenia usług i dostaw towarów w biznesie. Dodatkowo przybliżono kierunki strategii antykorupcyjnej zmierzającej do ograniczenia wskazanych zachowań.

SŁOWA KLUCZOWE

korupcja, biznes, sektor prywatny, bezpieczeństwo ekonomiczne, sankcje karne

Wstęp

Dzisiejszy dyskurs naukowy nad problematyką korupcji skierowany jest przede wszystkim na zachowania przestępcze mające miejsce w sektorze publicznym. Korupcja rozpatrywana jest w pryzmacie przestępstwa popełnionego przez funkcjonariusza publicznego, bądź też przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Jest przestępstwem latentnym, w którym brak jest ofiar w rozumieniu tzw. „przystępności pospolitej”. Żadna ze stron przestępstwa, zarówno strona wręczająca korzyść majątkową jak i strona ją przyjmująca nie jest zainteresowana ujawnieniem faktu popełnienia wskazanego czynu zabronionego, ponieważ obie strony narażone są na sankcje karne. Niniejsze zachowanie towarzyszy także przystępności korupcyjnej w sektorze prywatnym, w którym pejoratywne pojmowanie przedsiębiorczości pochłania praktyki korupcyjne. Brak świadomości społecznej (iż w tym sektorze ustawodawca przewidział sankcje karne za zachowania korupcyjne) wpływa na stosowanie praktyk korupcyjnych także w biznesie.

Korupcja nie jest wytworem współczesności, jej obecność odnotowano już w okresie kształtowania pierwszych struktur władzy¹. Świat biznesu akceptuje stanowisko, iż korupcja na mniejszą skalę tj. dash, bakszysz, pot-de-vin czy la morfida jest od dawna przyjętym sposobem prowadzenia interesów, a w wielu krajach nieodzownym narzędziem dla zawarcia transakcji².

Podstawowymi warunkami sprzyjającymi pojawianiu się i rozprzestrzenianiu korupcji jest:

1. powstanie dobra wspólnego, społecznego, które należy podzielić w społeczeństwie,
2. przekazanie uprawnień osobom, które stały się dysponentami dobra,

¹ BIELECKI Z., *Fenomen korupcji – diagnoza*, „Przegląd Policyjny” nr 2, Szczytno 2002, s.45.

² BUKOWSKI J., *Lockheed - największe łapówki świata*, Warszawa 1978, s. 5.

3. stworzenie systemu dzielenia dobra, który uważany jest przez społeczność za słuszny, akceptowany i jest obwarowany surowymi sankcjami, by był nieopłacalny dla zdobycia korzyści indywidualnych³.

Zjawisko korupcji wyrosło w społeczeństwach, w których pojawili się ludzie bogaci, a także władcy krajów posiadający majątki na olbrzymim terytorium. Zarządzanie bogactwem wymagało zatrudnienia zarządców, których zadaniem było dopilnowanie powierzonego majątku. Franciszek Mleczek wprowadza definicję łapownika, który to w dawnych społeczeństwach dysponował cudzym majątkiem, a za opłatą trafiająca do jego kieszeni pozwalał wpłacającemu łapówkę korzystać z cudzego dobra. Autor dokonał podziału zrodzonych przed wiekami łapówek: pierwszym rodzajem jest łapownictwo mające na celu wymianę usług, gdzie koszty ponosiła osoba trzecia, drugim rodzajem łapownictwa jest łapownictwo gangsterskie, wymuszające okup przez przedstawicieli silniejszego za pomocą szantażu i terroru⁴.

Przemiany w Polsce po 1989 roku przyczyniły się do transformacji ustrojowej, której towarzyszyło przejście od kultury realnego socjalizmu do oblicza demokracji. Wraz z budowaniem nowego ustroju – demokracji - społeczeństwo dopasowywało się do nowej rzeczywistości, w tym funkcjonowania w realiach wolnego rynku⁵.

Koniec XX wieku przyniósł w Europie transformację ustrojową odwołującą się m. in. do zmiany gospodarki centralnej na gospodarkę rynkową. Przeprowadzone w tym czasie zmiany w gospodarce polegały na prywatyzacji podmiotów państwowych, z czym związane było powstanie sektora prywatnego, w ramach którego podmioty prywatne wykonywały zadania przypisane wcześniej sektorowi publicznemu. Przywołana aktywność wydaje się być najważniejszą zmianą gospodarczą wprowadzającą do udziału w rynku podmioty prywatne. Za słusznością przeprowadzenia zmian w gospodarce planowej przemawiał pogląd, iż prywatni właściciele dążą do osiągnięcia regularnych zysków z prowadzonych działalności. Należy jednak zaznaczyć, iż powstanie szerokiego rynku podmiotów prywatnych wywołał (pożądany efekt w realiach demokracji skonsolidowanej) konkurencję wśród firm, która w wielu przypadkach realizowana jest w oparciu o zasady odbiegające od norm demokratycznych⁶.

Jednym z zachowań przestępczych odbiegających od zasad prowadzenia biznesu opartego na warunkach gospodarki wolnorynkowej jest korupcja gospodarcza. Korupcja wywołuje negatywne skutki dla gospodarki ponieważ ogranicza możliwość prosperowania podmiotom działającym w myśl przepisów prawa, które przynoszą skarbowi państwa (z tytułu odprowadzania podatków) dochody oraz oferują miejsce zatrudnienia. Stosowanie praktyk korupcyjnych otwiera szarą strefę dla podmiotów działających poza przyjętą regulacją prawną, co z kolei wpływa negatywnie na zasady zdrowej konkurencji. Praktyki korupcyjne są zachowaniami, które mają istotny wpływ (negatywny) na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Konrad Raczkowski wskazuje, iż bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to względnie zrównoważony stan funkcjonowania gospodarki narodowej, w którym prognozowane ryzyko zaburzenia równowagi utrzymywane jest w przewidzianych prawem oraz normami

³ HANKISS E., *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, s.55.

⁴ MLECZKO F.W., *Cywilizacja podarków. Róże i łapówki*, Olsztyn 2008, s. 42-43.

⁵ HEJNICKA-BEZWIŃSKA T., *Pedagogika ogólna*, Warszawa 2008, s. 196

⁶ BIL J., *Przestępczość korupcyjna w świetle transformacji ustrojowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” 1(14)2011 Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2011, s. 215-216.

organizacyjnymi zasadami współzycia społecznego⁷. Przywołane w definicji zaburzenie równowagi funkcjonowania gospodarki może być (jest) efektem stosowania praktyk korupcyjnych w sektorze podmiotów prywatnych, które posiadają istotny wpływ na funkcjonowanie gospodarki państwa.

Korupcja gospodarcza

Międzynarodowa aktywność państw przeciwko korupcji przyniosła szereg regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania tego rodzaju nieprawidłowości. Jednym z aktów prawnych o zasięgu międzynarodowym jest Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji⁸ ratyfikowana przez Polskę dnia 31 października 2003 roku.

Regulacje przewidziane w niniejszej Konwencji odwołują się do konieczności reagowania na zagrożenia korupcją, której wynikiem jest brak stabilności gospodarczej i bezpieczeństwa społeczeństw, a tym samym przynosi ona szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, etycznym i sprawiedliwości oraz zagraża trwałemu rozwojowi i rządowi prawa. Państwa Strony niniejszej Konwencji uznały ponadto, iż:

- korupcja kooperuje z innymi formami przestępczości zorganizowanej i gospodarczej, w tym z przestępstwem prania pieniędzy⁹,
- przypadki korupcji, w których zaangażowane są znaczne ilości środków mogących stanowić poważną część zasobów państw, zagrażają stabilności politycznej i trwałemu rozwojowi tych państw,
- korupcja nie jest już kwestią lokalną lecz zjawiskiem międzynarodowym dotyczącym wszystkich społeczeństw i gospodarek, które pociąga za sobą konieczność międzynarodowej współpracy, w celu zapobiegania mu i kontroli,
- przeciwdziałanie zjawisku korupcji wymaga wszechstronnego i wielopłaszczyznowego podejścia w celu zapobiegania i zwalczania korupcji,
- dostępność pomocy technicznej może odegrać ważną rolę w zwiększeniu możliwości Państw, w tym między innymi poprzez wzmocnienie ich zdolności prawnej i budowanie instytucji, efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji,
- nielegalne wzbogacenie się jednostek może być szczególnie szkodliwe dla instytucji demokratycznych, gospodarek narodowych i rządów prawa,
- należy w bardziej zdecydowany i efektywny sposób zapobiegać, wykrywać i powstrzymywać międzynarodowy przepływ bezprawnie pozyskanych środków i wzmocnić międzynarodową współpracę, w zakresie zwrotu korzyści z korupcji,
- powinno się uznawać podstawowe zasady należytego procesu prawnego w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym dla orzecznictwa praw własności,
- zapobieganie i wyeliminowanie korupcji stanowi odpowiedzialność wszystkich państw, a w celu zagwarantowania skuteczności podejmowanych wysiłków w tej sferze muszą one współpracować ze sobą nawzajem przy wsparciu i zaangażowaniu

⁷ RACZKOWSKI K., *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XIX wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, [w:] red. RACZKOWSKI K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012, s. 81.

⁸ Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31.10.2003 roku, Dz. U. z 2007r, nr 84, poz. 563.

⁹ Polskim aktem prawnym w zakresie przeciwdziałania prania pieniędzy jest ustawa z dnia 16 listopada 2000 roku, O przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, Dz. U. z 2003 roku, Nr 153, poz. 1505.

- indywidualnych osób i grup spoza sektora publicznego, takich jak stowarzyszenia cywilne, organizacje pozarządowe i organizacje środowiskowe,
- przy podejmowanych działaniach należy mieć na uwadze zasady właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, zasadę sprawiedliwości, odpowiedzialności i równości wobec prawa oraz potrzebę ochrony integralności i popierania kultury odrzucania korupcji¹⁰.

W przywołanym dokumencie wskazano wielostronne instrumenty prawne mające na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji, tj. Ogólnoamerykańską Konwencję Zwalczania Korupcji, przyjętą przez Organizację Państw Amerykańskich w dniu 29 marca 1996 roku, Konwencję dotyczącą walki z korupcją, w którą zaangażowani byli funkcjonariusze Wspólnot Europejskich lub funkcjonariusze Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przyjętą przez Radę Unii Europejskiej w dniu 26 maja 1997 roku, Konwencję Zwalczania Łapówkarstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, przyjętą przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w dniu 21 listopada 1997 roku, Konwencję prawa karnego o korupcji przyjętą przez Radę Ministrów Rady Europy w dniu 27 stycznia 1999 roku, Konwencję prawa cywilnego o korupcji przyjętą przez Radę Ministrów Rady Europy w dniu 4 listopada 1999 roku oraz Konwencję Związku Afrykańskiego o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, przyjętą przez Głowy Państw i Rządów Związku Afrykańskiego w dniu 12 lipca 2003 roku¹¹. Konwencja zobowiązuje również sygnatariuszy do podjęcia środków koniecznych do orzeczenia przypadku dochodów pochodzących z przestępstwa¹².

Korupcja gospodarcza w Polsce. Wybrane regulacje prawne

W wyniku implementacji przepisów międzynarodowych dotyczących zwalczania korupcji wprowadzono tzw. „nowelą antykorupcyjną” do polskiego prawa karnego m. in. regulację określającą przestępstwo korupcji gospodarczej.

Art. 296a Kodeksu karnego

§ 1. Kto pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą lub jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych jej uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w wypadkach określonych w § 1 udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej

§ 3. W wypadku mniejszej wagi sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2

¹⁰ Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

¹¹ Ibidem.

¹² STARZYŃSKI P., *Legalizacja korupcyjnych owoców przestępstwa, czyli słów kilka o ustawowym i faktycznym oportunizmie*, „Ochrona granic” nr 47, Kętrzyn 2010, s. 76.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 wyrządza znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8¹³.

Przedmiotem ochrony wskazanych przepisów jest prawidłowe, niezakłócone nieuczciwymi i nierzetelnymi działaniami popełnianymi przez określonych pracowników, prosperowanie obrotu gospodarczego. Indywidualnym przedmiotem ochrony jest interes gospodarczy przedsiębiorstwa.

Ten rodzaj korupcji obejmuje sprzedajność gospodarczą pracownika podmiotu wykonującego działalność gospodarczą oraz przekupstwo gospodarcze. Poprzez sprzedajność gospodarczą należy rozumieć zachowania polegające na:

- ✓ żądanie lub przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo przyjęcie obietnicy
- ✓ nadużycie udzielonych sprawcy uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku
- ✓ wyrządzenie jednostce gospodarczej szkody majątkowej albo czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalny czyn preferencyjny jako cel czynności sprawczych przestępstwa korupcji gospodarczej¹⁴.

Intencją ustawodawcy przy wprowadzaniu wskazanej regulacji jest zapewne objęcie niniejszym przepisem wszystkich przejawów korupcji w obrocie gospodarczym. Osoby przyjmujące korzyść majątkową w związku z zarządzaniem majątkiem przedsiębiorcy powinny odpowiadać na podstawie art. 296a K. k, oczywiście jeśli ten czyn ma bezpośredni związek z prowadzoną działalnością gospodarczą (działalność produkcyjna i usługowa nastawiona na zysk). Należy zaznaczyć, iż dla bytu niniejszego przestępstwa nie ma znaczenia, czy działalność danego podmiotu oparta jest na kapitale prywatnym, czy też na majątku państwowym lub samorządowym¹⁵.

Omawiany czyn zabroniony może zostać popełniony wyłącznie w sposób umyślny, w obu jego postaciach (zamiar bezpośredni lub ewentualny). Sprawca korupcji gospodarczej musi obejmować swoją świadomością wszystkie znamiona strony przedmiotowej niniejszego czynu oraz w przypadku dolus directus przy wypełnianiu swoim zachowaniem poszczególnych znamion strony przedmiotowej, sprawcy musi towarzyszyć chęć popełnienia przywołanego przestępstwa. W sytuacji dolus eventualis sprawca w ramach popełniania czynu zabronionego musi przewidywać możliwość realizacji znamion przestępstwa i się z tym godzić¹⁶.

Omawiając specyfikę-odmienność niniejszego przestępstwa korupcji nie można pominąć kwalifikacji karnej czynów nieuczciwej konkurencji. W przywołanym przepisie wskazuje się, iż zachowanie przestępcze polega m. in. na żądaniu lub przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej lub jej obietnicy, w zamian za nadużycie udzielonych jej uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji.

Chcąc przybliżyć działania przedsiębiorstw sprzeczne z prawem oraz przyjętym obyczajem w biznesie, które zagrażają lub naruszają interesy innego podmiotu lub klienta, wydaje się być uzasadnionym wskazanie wybranych przestępstw (z Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji), zwanych czynami nieuczciwej konkurencji.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

¹⁴ JASIŃSKI W., *Nadużycia w przedsiębiorstwie, przeciwdziałanie i wykrywanie*, Warszawa 2013, s. 37-38.

¹⁵ BOJARSKI J., *Komentarz do art. 296a K. k.*, „Prokuratura i Prawo” 2004/4/ 80-92, System Informacji Prawnej LEX.

¹⁶ GŁUCHOWSKI J., *Komentarz do art. 296a K. k.*, „Palestra” 2012/5-6/296-306, System Informacji Prawnej LEX.

Art. 3. 1. Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

2. Czynami nieuczciwej konkurencji są w szczególności: wprowadzające w błąd oznaczenia przedsiębiorstwa, fałszywe lub oszukańcze oznaczenia pochodzenia geograficznego towarów albo usług, wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy, naśladownictwo produktów, pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie, utrudnianie dostępu do rynku, przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną, a także nieuczciwa lub zakazana reklama, organizowanie systemu sprzedaży lawinowej oraz prowadzenie lub organizowanie działalności w systemie konsorcyjnym.

Art. 23. 1. Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi w stosunku do przedsiębiorcy, ujawnia innej osobie lub wykorzystuje we własnej działalności gospodarczej informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli wyrządza to poważaną szkodę przedsiębiorcy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

2. Tej samej karze podlega, kto, uzyskawszy bezprawnie informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa, ujawnia ją innej osobie lub wykorzystuje we własnej działalności gospodarczej.

Art. 26. Kto rozpowszechnia nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd wiadomości o przedsiębiorstwie, w szczególności o osobach kierujących przedsiębiorstwem, wytwarzanych towarach, świadczonych usługach lub stosowanych cenach albo o sytuacji gospodarczej lub prawnej przedsiębiorstwa, w celu szkodenia przedsiębiorcy, podlega karze aresztu lub grzywny.

2. Tej samej karze podlega, kto, w celu przysporzenia korzyści majątkowej lub osobistej sobie, swojemu przedsiębiorstwu lub osobom trzecim, rozpowszechnia nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd wiadomości o swoim przedsiębiorstwie lub przedsiębiorcy, w szczególności o osobach kierujących przedsiębiorstwem, wytwarzanych towarach świadczonych usługach lub stosowanych cenach albo o sytuacji gospodarczej lub prawnej przedsiębiorcy lub przedsiębiorstwa¹⁷.

Przedmiotem ochrony w przywołanych powyżej przepisach jest interes przedsiębiorstwa polegający m. in. na zachowaniu w tajemnicy wybranych informacji dotyczących jego działalności lub też przedmiotu tej działalności, zachowaniu dobrego imienia przedsiębiorstwa z uwzględnieniem pozycji podmiotu na rynku konkurencji oraz na zachowaniu bezbłędnego wyobrażenia klientów o podmiocie i jego produktach¹⁸.

Korupcja w sektorze prywatnym

Biznes jest obszarem podatnym na korupcję, w którym istnieją nieobliczone możliwości popełniania przestępstw i nieuczciwych, nieetycznych zachowań. Oprócz zachowań polegających na popełnianiu przestępstw zachodzą zdarzenia o zabarwieniu około korupcyjnym tj. działanie wbrew etyki i dobrego zwyczaju w biznesie¹⁹. Korupcja gospodarcza dotyczy zachowań pomiędzy firmami prywatnymi, gdzie służby odpowiedzialne za zaopatrzenie, uzależniają zakup towaru od dostawcy od uzyskania od

¹⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. 1993, Nr 47, poz. 211, z późn. zm.

¹⁸ JASIŃSKI W., *Nadużycia w przedsiębiorstwie*, op. cit., s. 53-54.

¹⁹ Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011, s. 48.

niego korzyści. Już wyniki przeprowadzonego badania²⁰ przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym Krajowej Izby Gospodarczej w 2001 roku wskazały, iż przedsiębiorcy dostrzegali problem korupcji w biznesie²¹. Należy jednak zauważyć, iż przeprowadzone badania miały miejsce przed wprowadzeniem regulacji karnych tzw. „nowelą antykorupcyjną” w 2003 roku, która przyniosła omawianą wcześniej regulację art. 296a K.k. Dzisiejsza obserwacja zjawiska przynosi zgoła odmienny obraz, ponieważ korupcja gospodarcza oprócz dystrybucji towarów w sieciach hipermarketów dotyka obszaru dystrybucji towarów tj. stal, węgiel czy też paliwa ciekłe oraz usług np. reklama²². Dodatkowo należy zauważyć, iż nie jest przestępstwem jednostkowym – sporadycznym. Potwierdzeniem powyższego poglądu jest ilość spraw prowadzonych w kierunku art. 296a K. k. przez służby uprawnione do ścigania przestępczości korupcyjnej.

Art. K.k	POLICJA	ABW	CBA	PROKURATURA	SG	ŻW	OGÓŁEM
art. 228	3168	17	87	400	1	3	3676
art. 229	3041	7	74	420	61	2	3605
art. 296a	137	8	3	5	-	-	153

Źródło: Rejestracja przestępstw korupcyjnych, Mapa korupcji, Stan zagrożenia przestępczością korupcyjną w Polsce, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011r.

Działania antykorupcyjne - strategie

Polityka przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym opiera się m. in na opracowaniu algorytmu postępowań wpływających na ograniczenie wskazanych praktyk. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej mając na uwadze konieczność przeciwdziałania korupcji, podjął kroki konieczne dla walki z tego rodzaju przestępczością. W 2002 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpił z wnioskiem do Rady Ministrów o przyjęcie dokumentu pod nazwą: Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, który realizowany był w dwóch etapach.

Pierwszy etap Strategii Antykorupcyjnej 2002-2004²³.

Dokument określający założenia pierwszego etapu wdrażania Programu, przyjęty został przez rząd w dniu 17 września 2002 roku. W dokumencie określono podstawowe cele Strategii, których realizacja obejmowała m. in. skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych, wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej, zwiększenie świadomości publicznej i promocję etycznych wzorców postępowania, zakładają, że uczestnictwo i współpraca wszystkich: polityków, urzędników, obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych, społecznych a także mediów jest niezbędnym czynnikiem gwarantującym jej skuteczność.

²⁰ Badanie Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym Krajowej Izby Gospodarczej pt. „Strategia polskiego biznesu wobec korupcji”, Warszawa 2001, s. 12.

²¹ Wskazany rodzaj korupcji identyfikowany był jedynie z korupcją osadzoną w sieci supermarketów.

²² Niniejsze wskazania są wynikiem prowadzonego badania przez autora nad problematyką korupcji gospodarczej, w ramach którego analizowane są m. in. akty oskarżenia dotyczące przestępstw z art. 296a K. k.

²³ Sprawozdanie Podsumowujące Realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.

W niniejszym przedsięwzięciu określono obszary działalności publicznej, które narażone są na korupcję: 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 publiczne²⁴.

Wynikiem realizacji Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna było wypracowanie sytuacji pozwalającej na przyjęcie wielu nowych oraz uzupełnienie już obowiązujących – aktów prawnych, powołanie w strukturach urzędów, komórek (wydziałów, zespołów) zajmujących się walką z korupcją oraz podjęcie wielu innych przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Pierwszy etap zaznaczył się wysokim stopniem konkretności i szerokim zakresem instytucjonalnym obejmującym zamówienia publiczne, służby cywilnej, administrację samorządową, wymiar sprawiedliwości, usługi publiczne, służbę zdrowia oraz finanse publiczne²⁵. Należy jednocześnie zauważyć, iż podejmowana aktywność w sposób marginalny odnosi się do zapobiegania korupcji w sektorze korupcji, pozostawiając przy zapobieganiu korupcji w sektorze publicznym²⁶.

Drugi etap Strategii Antykorupcyjnej 2005-2009

Drugi etap Strategii rozpoczęty został w dniu 25 stycznia na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W tym czasie Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy „Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania”, stanowiący zbiór rozstrzygnięć, jakie administracja rządowa planowała wprowadzić w walce z korupcją oraz wskazanie obszarów zagrożeń korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań²⁷. W planowanych przedsięwzięciach uwzględniono wytyczne dotyczące przeciwdziałania korupcji, które zawarte zostały w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne 31 października 2003 roku²⁸.

Przyjętą Strategię Antykorupcyjną przewidywano zrealizować za pomocą czterech głównych celów:

1. zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,
2. skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
3. ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,
4. stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

Przedsięwzięcia Strategii opracowane zostały na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne resorty i instytucje. W tym celu przeprowadzono analizę raportów Najwyższej Izby Kontroli i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzięto pod

²⁴ Szerzej zobacz BIL J., *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, „Przegląd...”, op. cit.

²⁵ *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. STEC M., BANDARZEWSKI K., Warszawa 2009, s. 31.

²⁶ Szerzej na temat strategii zob. BIL J., *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, Przegląd...op.cit.

²⁷ Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005 –2009, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.

²⁸ HAKIEL M., *Realizacja strategii antykorupcyjnej przez Straż Graniczną w latach 2002-2009*, „Problemy ochrony granic” nr 47, Kętrzyn 2009 , s. 21.

rozważyć rekomendacje Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), dokumenty i zalecenia Unii Europejskiej i Rady Europy, jak też zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji. Wyniki przywołanej analizy danych pozwoliły na określenie obszarów zagrożonych korupcją, tj.: gospodarka, najwyższa władza państwowa, administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości, ochrona zdrowia, finanse publiczne, edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

W ramach realizacji Strategii w latach 2005-2009 utworzono w komendach wojewódzkich policji 14 wydziałów i 3 sekcje zamiejscowe do walki z korupcją²⁹. W 2000 roku przekształcono istniejący uprzednio Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji na Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji. Od 2005 roku do 2009 roku stan etatowy Biura zwiększył się z 243 etatów policyjnych do 370 etatów. W ramach realizacji II Etapu Strategii w Biurze prowadzono prace nad: systemowymi rozwiązaniami antykorupcyjnymi, projektami edukacyjnymi i profilaktycznymi skierowanymi do policjantów i pracowników policji.

Program zwalczania korupcji. Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005-2009, determinował podejmowanie działań przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Finansów, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organizacje pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne³⁰.

Wymiernym efektem realizacji tego etapu Strategii było wypracowanie metodologii ścigania przestępstw korupcyjnych. Wysoka ocena działań antykorupcyjnych była wynikiem ciągłego zwiększania stanu etatowego komórek antykorupcyjnych w Policji oraz powstaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego³¹. Znaczącym były realizacje kilku zadań o charakterze strategicznym takich jak np. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji czy też przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej, którzy zdobyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcji. W raporcie z oceny wdrażania II Etapu Strategii odnajduje się spostrzeżenie, iż założenia Strategii nie były w wystarczający sposób rozpowszechnione i znane przedstawicielom administracji oraz brak było diagnozy strategicznej obejmującej wszystkie zagadnienia. Poddanie ocenie etapy Strategii antykorupcyjnych ukierunkowane zostały na działania o charakterze resortowym, a nie globalnym. Dlatego też tak istotne działanie antykorupcyjne, jakim było powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego realizowano niezależnie od założeń Strategii³². Analiza działań podjętych w ramach II etapu strategii wskazuje na szczególne zainteresowanie problematyką korupcji sektora publicznego pozostawiając korupcję pomiędzy firmami prywatnymi bez szczególnego omówienia.

²⁹ WOJDA G., *Wybrane zagadnienia zarządzania programami antykorupcyjnymi w Policji*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i programami antykorupcyjnymi*, red. WAWAKA T., Bielsko-Biała 2007, s. 211.

³⁰ Ibidem.

³¹ Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005 –2009, op. cit.

³² GAŁKOWSKI J., MAKOWSKI G., ZBIERANEK J., *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002-2009*, [w:] *Korupcja i Antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. KOSIŃSKI J., K. KRAK, Szczytno 2011, s. 738-739.

Trzeci Etap wdrażania Strategii Antykorupcyjnej 2011-2015

W kwietniu 2010 roku Rada Ministrów przyjęła Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna. W przywołanym dokumencie zawarto rekomendację, zgodnie z którą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji był odpowiedzialny za przygotowanie kolejnego planu strategicznych działań antykorupcyjnych.

Mając powyższe na uwadze nawiązano do przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, który zakładał iż kolejny plan działań antykorupcyjnych nie może stanowić osobnego dokumentu strategicznego lecz winien być programem rozwoju stanowiącym instrument realizacji strategii Sprawne Państwo. Termin przygotowania projektu Sprawne Państwo został wyznaczony na luty 2011 roku i z tego względu projekt trzeciego etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej „Rządowy Plan Przeciwdziałania Korupcji” miał być przygotowany do wskazanego czasu. Realizacja przedsięwzięcia przewidywana była od połowy 2011 roku i obejmować miała lata 2011-2015³³ - tak się jednak nie stało, ponieważ trzeci etap Strategii nie został nigdy wdrożony.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018.

Najnowszym dokumentem propagującym strategię antykorupcyjną w Polsce jest Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018. Dokument przygotowany jest z uwzględnieniem doświadczeń zdobytych w ramach realizacji Strategii w latach 2002-2009. Celem Programu jest obniżenie poziomu korupcji w Polsce poprzez nasilenie działań prewencyjnych i edukacyjnych zarówno w społeczeństwie jak i w administracji publicznej. Kontynuowana jest również dalsza aktywność w zwalczaniu korupcji. Przygotowany dokument zawiera cele szczegółowe, zadania oraz wskazuje działania dla podmiotów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie zachowań korupcyjnych. Należy zaznaczyć, iż dokument w czasie opracowania niniejszego artykułu przygotowany jest do przedłożenia Radzie Ministrów w celu jego akceptacji³⁴.

Jak już wcześniej zauważono rządowe strategie antykorupcyjne ukierunkowane są na rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie korupcji przede wszystkim w sektorze państwowym, ze szczególnym uwzględnieniem dysponowania środkami publicznymi.

Przedsiębiorstwa prywatne działając w otoczeniu innych podmiotów dokładają wszelkich starań o wypracowanie opinii na ich temat, która daleka jest od posądzeń o praktyki nieuczciwej konkurencji oraz stosowania metod korupcyjnych. Dlatego też przedsiębiorcy dbając o dobre imię firmy wprowadzają zasady stosowania dobrych praktyk, które ujęte są w kodeksach etycznych. Stosowanie się do zaleceń etycznych przyczynia się do zwiększenia zysków przedsiębiorstwa, ponieważ wpływa na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz stosowania tzw. złych praktyk. Dodatkowo ogranicza zachowania, w których dochodzi do konfliktów interesów. Z drugiej strony przestrzeganie przyjętych zasad przekłada się na zaufanie klientów, kontrahentów i partnerów oraz podnosi lojalność i wiarygodność personelu. Konieczność wprowadzenia zasad etyki w prosperowaniu przedsiębiorstw dostrzegła również Krajowa Izba Gospodarcza, która wypracowała model funkcjonowania

³³ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Przeciwdziałanie korupcji, [www.ms.gov.pl /portal/pl83/149/Przeciwdzialanie_korupcji.html](http://www.ms.gov.pl/portal/pl83/149/Przeciwdzialanie_korupcji.html) [27.09.2013r.].

³⁴ Projekt Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018

organizacji w kontaktach z pracownikami oraz partnerami handlowymi. Według założeń proponowanej koncepcji (zatytułowanej „Przedsiębiorstwo Fair Play”) firma może osiągnąć wymierne efekty sprawdzania rzetelności postępowaniach m. in. w zakresie reklamy i promocji, kontaktów z klientami, kontaktów z kontrahentami, rozwiązywania problemów dotyczących pracowników oraz rzetelności wobec skarbu państwa³⁵.

Zakończenie

Problematyka korupcji nie jest w dyskursie naukowym nowym zjawiskiem, co więcej, na przestrzeni kilku ostatnich lat stała się modnym kierunkiem badawczym. Przedstawiciele nauk prawnych, socjologowie, ekonomiści oraz politolodzy chętnie podejmowali się analizy niniejszego zjawiska. Korupcja niezmiernie rzadko jest jednak obszarem zainteresowań badaczy nad szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Brak aktywności na wskazanym polu badawczym jest być może wynikiem przesytu informacji medialnych na temat korupcji oraz powstaniem szeregu opracowań naukowych na ten temat (w innych dziedzinach nauki). Należy jednak zaznaczyć, iż przestępstwo korupcji jest wspólną cechą wielu zachowań sprawczych i z pewnością wpływa na stan bezpieczeństwa państwa. Jak zaznaczono już w niniejszym artykule, korupcja gospodarcza jest dość młodym obszarem działania sprawców, a co się z tym wiąże z obszarem działalności służb zajmujących się ściganiem przestępczości korupcyjnej. Dodatkowo należy podnieść, iż korupcja rozumiana jest jako przestępczość urzędnicza, a nie w obszarze kontaktów biznesowych. W myśl założenia, iż korupcji w biznesie nie ma, przedsiębiorcy oraz obserwatorzy zjawiska nie posiadający gruntownego przygotowania, oceniają wspomniane praktyki jako naganne, a nie jako przestępstwo zagrażające prawidłowości funkcjonowania wolnego rynku. Zwrócenie uwagi na konieczność monitorowania także i tego obszaru aktywności ekonomicznej jest niezbędnym elementem budowania podstaw demokratycznego funkcjonowania państwa oraz wpływa na podniesienie poziomu bezpieczeństwa (ekonomicznego) państwa.

³⁵ *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców...*, op. cit., s. 48-50.

Bibliografia

1. BIELECKI Z., *Fenomen korupcji – diagnoza*, „Przegląd Policyjny” nr 2, Szczytno 2002
2. BIL J., *Przestępczość korupcyjna w świetle transformacji ustrojowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” 1(14)2011 Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2011
3. BOJARSKI J., *Komentarz do art. 296a K. k.*, „Prokuratura i Prawo” 2004/4/ 80-92, System Informacji Prawnej LEX
4. BUKOWSKI J., *Lockheed - największe łapówki świata*, Warszawa 1978
5. GAŁKOWSKI J., MAKOWSKI G., ZBIERANEK J., *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002-2009*, [w:] *Korupcja i Antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011
6. GŁUCHOWSKI J., *Komentarz do art. 296a K. k.*, „Palestra” 2012/5-6/296-306, System Informacji Prawnej LEX
7. HAKIEL M., *Realizacja strategii antykorupcyjnej przez Straż Graniczną w latach 2002-2009*, „Problemy ochrony granic” nr 47, Kętrzyn 2009
8. HANKISS E., *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986
9. HEJNICKA-BEZWIŃSKA T., *Pedagogika ogólna*, Warszawa 2008
10. JASIŃSKI W., *Nadużycia w przedsiębiorstwie, przeciwdziałanie i wykrywanie*, Warszawa 2013
11. MLECZKO F.W., *Cywilizacja podarków. Róże i łapówki*, Olsztyn 2008
12. *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011
13. RACZKOWSKI K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012
14. STARZYŃSKI P., *Legalizacja korupcyjnych owoców przestępstwa, czyli słów kilka o ustawowym i faktycznym oportunizmie*, [w:] „Ochrona granic”, nr 47, Kętrzyn 2010
15. WOJDA G., *Wybrane zagadnienia zarządzania programami antykorupcyjnymi w Policji*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i programami antykorupcyjnymi*, red. T. Wawaka, Bielsko-Biała 2007