

Zbysław Dobrowolski
Uniwersytet Jagielloński

Przeciwdziałanie patologiom organizacyjnym. Rola naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji

Tackling organizational pathologies. The Role of Supreme Audit Office in Tackling Corruption

Abstract: In the era of globalization, the most efficient companies are winning the competition and they gain new markets. This statement also applies to the states – macrostructures. They must be efficient, to effectively attract investors, create new jobs and increase their GDP. This means that the State must effectively combat the pathology of the organization that is corruption. In this paper presents the role of the supreme audit office in tackling corruption. This issue is not thoroughly researched and described in the literature. The article fills a gap in the cognitive area mentioned above.

Key-words: organizational pathologies, corruption.

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, iż w dobie globalizacji wygrywają te państwa – makrostruktury, które są sprawniejsze w pozyskiwaniu i wykorzystaniu zasobów. Oznacza to także m.in. skuteczne przeciwdziałanie patologii organizacji, jaką stanowi – towarzyszące ludzkości od stuleci – zjawisko korupcji.

Choć problematyka korupcji stanowi przedmiot badań, to w niewielkim zakresie w dotychczasowych badaniach naukowych poświęcono uwagę roli

naczelnego organu kontroli państwowej¹ w zwalczaniu zjawiska korupcji². Tymczasem z racji umiejscowienia w makrostrukturze – państwie i z uwagi na zakres uprawnień kontrolnych – badanie działalności wszystkich organizacji i podmiotów wykorzystujących środki publiczne, naczelny organ kontroli państwowej może skutecznie wspomóc wysiłki państwa w ograniczeniu zjawiska korupcji. Strukturyzując kwestię badawczą, w artykule, na podstawie analizy instytucjonalno-prawnej, studiów literatury przedmiotu, wyników badań dokumentów, w tym opublikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, podjęto próbę przeanalizowania, w jaki sposób naczelny organ kontroli państwowej zwalcza korupcję. Zastosowanie triangulacji danych i metod stanowiło dobrą podstawę do interpretacji wyników badań. Zakres prowadzonych rozważań obejmuje zagadnienia sprawnego funkcjonowania organizacji publicznych, rozpatrywane z perspektywy nauki o zarządzaniu.

Korupcja jako patologia organizacji

Z perspektywy etymologicznej, patologia jest nauką o cierpieniu lub nauką o przyczynach, mechanizmach i skutkach chorób, a zatem odchyleniach od stanu zdrowia. Uwzględniając wymogi semantyczne, wyjaśnienia wymaga pojęcie choroby organizacji. W sukurs przychodzi koncepcja W.G. Bennis, według której organizacja jest zdrowa, gdy posiada zdolność przystosowania się do przemian w otoczeniu. Zdrowa organizacja jako system koherentny utrzymuje funkcjonalną równowagę całości i poszczególnych części, zgodnie z koncepcją równowagi organizacyjnej A.K. Koźmińskiego i K. Obłója. Biorąc powyższe pod uwagę W. Kieżun określił patologię organizacji jako względnie trwałą niesprawność organizacji, która powoduje marnotrawstwo zasobów przekraczające granice społecznej tolerancji, a wśród typowych objawów patologii organizacji trafnie wyróżnił korupcję [Kieżun 1997, ss. 37–376, 388].

Zjawisko korupcji towarzyszy społecznościom od stuleci. Już w starożytnym Rzymie jeden z najbogatszych rzymskich senatorów Dudius Julianus złożył ofertę korupcyjną i w oparciu o siłę armii zdobył tytuł cesarza Rzymu. Przyczyną występowania korupcji jest zatem ułomność natury ludzkiej. Czynnika sprzyjającego temu zjawisku można upatrywać także w uwarunko-

¹ Tj. organizacji publicznej podległej jedynie parlamentowi, niezależnej w realizowaniu swoich zadań od organizacji publicznych podległych władzy wykonawczej państwa.

² Wśród nielicznych badań można wymienić m.in.: Dobrowolski Z., *Trust, Corruption and Fraud* [w:] Kożuch B., Dobrowolski Z., *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, ss. 164–190, Dobrowolski Z., *The role of the supreme audit office in tackling corruption and other types of organizational pathologies* [w:] Raczkowski K., Scheider F. (red.), *The Economic Security of Business Transactions. Management in Business*, Chartridge Books, Oxford, ss. 219–243.

waniach historycznych – brak poszanowania prawa, tworzenie wzajemnych zależności opartych na znowie milczenia, może być następstwem wieloletniej okupacji, dominacji obcych mocarstw, narzucenia ustroju politycznego wbrew woli narodu [Dobrowolski 2005, ss. 8, 14]. Korupcja nasila się, gdy ograniczona jest swoboda gospodarowania, istnieje nadmierna uznaniowość w procesie podejmowania decyzji, brak jest lub jest niewystarczająca rozliczalność decydentów, brak lub słabo zdefiniowane standardy etyczne, nieefektywny system kontroli, w tym społecznej instytucji publicznych, brak transparentności w działalności instytucji wykorzystujących środki publiczne [Dobrowolski 2014, s. 130; The World Bank 2000, ss. XV–XVII].

Korupcja, w myśl międzynarodowej cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r., przyjętej w Polsce ustawą z dnia 28 lutego 2002 roku o ratyfikacji cywilnoprawnej konwencji o korupcji [Dz. U. Nr 41, poz. 359; Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443], oznacza (vide art. 2 konwencji) żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę.

F. Anecharico i J. B. Jacobs trafnie zauważają subiektywizm pojęcia korupcji. Postrzeganie tego zjawiska zależy od niestabilnych poglądów społeczeństwa. W wielu społecznościach korupcja jest aprobowaną normą ludzkich zachowań. Może być środkiem ratującym życie [Anecharico, Jacobs 1996, ss. 3–5].

Odnotować należy, że zjawisko korupcji wiąże się nie tylko z aktami wręczania i przyjmowania określonych korzyści, ale także jej obietnicy. To z kolei tworzy możliwość długotrwałego wpływania na decyzje przekupionych osób i tworzenia wzajemnych relacji w warunkach niepewności. Zjawisko to może być zatem rozpatrywane jako narzędzie redukcji niepewności w warunkach deficytu zaufania. Zwraca na to uwagę P. Sztompka, wyróżniając wśród funkcjonalnych zamienników zaufania, takich jak: prowidencjalizm, przymus, formalizacja stosunków, gettoizacja, paternalizm, eksternalizacja, także korupcję [Sztompka 2007, s. 328–333]. Korupcja dostarcza złudnego poczucia porządku i przewidywalności, określa sposób manipulowania innymi oraz kontrolę zachowań innych osób i prowadzi do amoralnego familizmu [Sztompka 2007, s. 330, za Gambetta 1988c, ss. 158–175; Elster 1989, s. 266; Banfield 1967, s. 92]. Skutkiem korupcji jest destrukcja kapitału społecznego, którego elementem składowym, jak zauważa R.D. Putnam, L. Prusak, D. Cohen, jest zaufanie [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2007, ss. 32–33;

Putnam 1995, ss. 664–665; Prusak, Cohen 2001, ss. 86–93]. Ów destrukcyjny charakter korupcji unaocznia wyszczególnienie korzyści wynikających z posiadania zaufania, które wskutek tejże korupcji może być zaprzepaszczone. Zaufanie, jak zauważa C. Handy, redukuje koszty transakcyjne, sprzyja skutecznej współpracy między ludźmi i motywuje do decyzji [McAllister 1995], promuje wymianę informacji [Earley 1986], zachęca, jak zauważa [Dasgupta 1998], do uczestnictwa w transakcjach [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2007, ss. 29–31, za Handy 1995], ułatwia koordynację w organizacjach [McAllister 1995, s. 55]. Jest unikatowym kapitałem, gdyż nie jest przedmiotem handlu, w przeciwieństwie do kapitału finansowego, który jest dostępny na rynku i ma swoją wartość wyrażoną w pieniądzu. Kapitał zaufania sprzyja sprawnej realizacji zadań i jest źródłem trwałej przewagi konkurencyjnej, gdyż umożliwia współpracę, podejmowanie decyzji, tworzy atmosferę otwarcia, przejrzystości, ułatwia komunikację, motywuje i łączy ludzi [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2007, s. 31].

Wśród cech zjawiska korupcji można wymienić: 1) powszechność; 2) rynkowość; 3) rozszerzanie; 4) zbieżność interesów stron transakcji, a zatem tzw. „zmowę milczenia”. Korupcja, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. [Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563], nie jest kwestią lokalną, lecz zjawiskiem międzynarodowym, które dotyka wszystkie społeczeństwa i gospodarki, pociągającym za sobą konieczność międzynarodowej współpracy w celu jego zapobiegania i kontroli.

Zjawisko korupcji można rozpatrywać jako **transakcję, gdzie cena transakcji stanowi wypadkową podaży i popytu na dobra publiczne**. Upraszczając, łapówki by nie istniały, gdyby nie było na nie zapotrzebowania i społecznego przyzwolenia. Korupcja jako zjawisko potrafi ewaluować, rozprzestrzeniać się na obszary życia dotychczas wolne od zagrożeń korupcją. W procesie korupcyjnym występują zawsze dwie strony: dawcy określonych korzyści i ich biorcy, którzy wspólnie dążą do ograniczenia do minimum ryzyka wykrycia przestępczego procederu. Ten wspólny interes biorcy i dawcy generuje zmowę milczenia, a zatem zjawisko polegające na nieujawnianiu korupcyjnego procederu [Dobrowolski 2005, s. 21].

Korupcja, w ujęciu R. Mertona [2002, ss. 197–224], jest funkcjonalną i normatywną dewiacją społeczną. Prowadząc do podważenia zasady konstytucyjnej równości obywateli, przyczynia się do utraty zaufania w stosunku do instytucji życia publicznego, co w konsekwencji może prowadzić do podważenia podstawy rządów prawa, w tym dyscypliny podatkowej, poszanowania

relacji umownych, a ostatecznie nawet samej idei państwa. Negatywnie oddziałuje na politykę gospodarczą, powodując zmniejszenie przychodów, m.in. z podatków, ceł i prywatyzacji, prowadząc do nadmiernego opodatkowania. Jej następstwem jest wzrost wydatków związanych z realizacją zamówień publicznych. Korupcja ogranicza swobodę gospodarowania m.in. poprzez nadużywanie kompetencji regulacyjnych. Powoduje obciążenia dla społeczeństwa z tytułu niskiej jakości usług publicznych. Katalizuje inne niebezpieczne zjawiska, jak pranie pieniędzy czy szarą strefę, która niszczy to, co jest najcenniejsze w demokracji i idei wolnego rynku, mianowicie mechanizm wolnej konkurencji [Dobrowolski 2005, s. 8; The World Bank 1999].

Zagrożenie korupcją życia publicznego

Zagrożenie korupcją życia publicznego prezentowane jest w licznych badaniach prowadzonych m.in. przez Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, Najwyższą Izbę Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne, policję, Centrum Badania Opinii Społecznej, a także organizację pozarządową Transparency International. Ta ostatnia z wymienionych od 1995 r. publikuje – oparty na badaniach opinii publicznej – ranking państw zagrożonych korupcją i opracowuje tzw. indeks postrzegania korupcji (Corruption Perception Index). W 2013 r. badaniami objęto 177 państw, które oceniano w 100 punktowej skali (100 punktów – państwo wolne od korupcji, 0 punktów – państwo skorumpowane). Tradycyjnie, jak co roku, takie państwa jak m.in.: Dania, Nowa Zelandia, Finlandia, Szwecja zostały uznane za najmniej zagrożone zjawiskiem korupcji, zaś takie państwa, jak m.in.: Sudan, Afganistan, Somalia, Północna Korea za najbardziej zagrożone korupcją. Za zagrożone w istotnym stopniu korupcją uznano dwie trzecie ogółu objętych badaniem państw. Państwa te uzyskały poniżej 50 punktów w skali od 0 do 100 punktów. Polska uzyskała 60 na 100 punktów możliwych do osiągnięcia i zajęła 38 miejsce w rankingu 177 państw [Transparency International 2014].

W opublikowanym przez Komisję Europejską w 2014 r. raporcie antykorupcyjnym Unii Europejskiej przedstawiono stan zagrożenia korupcją w każdym kraju członkowskim Unii. Z badań wynika, iż 82% Polaków na tle 89% Węgrów, 90% Słowaków, a średnio 75% badanych obywateli Unii uznało korupcję za powszechną. Uczestnikami bądź świadkami korupcji było 16% ankietowanych Polaków, 25% Litwinów, 3% Duńczyków lub Finów. 65% Polaków uznało, iż korupcja jest powszechna w zamówieniach publicznych, przeprowadzonych przez urzędy centralne (takiego zdania jest 56% obywateli Unii), a 67% upatruje jej w zamówieniach publicznych, realizo-

wanych przez władze lokalne (średnia dla UE to 60%) [www.antykorupcja.gov.pl]. Odnotować należy, iż raport ten spotkał się z krytyką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który zauważył niedociągnięcia wynikające z prowadzonych badań ankietowych. Na przykład 61% Holendrów uważa, iż korupcja jest zjawiskiem powszechnym w ich kraju, a jednocześnie zaledwie 2% bezpośrednio uczestniczyło w zjawisku łapówkarstwa. Oparcie, w ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, przedsięwzięć antykorupcyjnych na wynikach postrzegania korupcji zamiast na analizie konkretnych przypadków korupcji niesie ze sobą ryzyko, że przedsięwzięcia te nie będą się odnosiły do rzeczywistych przyczyn korupcji [Europejski Trybunał Obrachunkowy 2014, ss. 3, 8].

Pozytywnie należy ocenić zmniejszenie o 13 punktów procentowych liczby osób deklarujących znajomość osób biorących łapówki w Polsce. O ile bowiem w 2000 r. taką znajomość, wg analiz Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), deklarowało 29% ogółu ankietowanych Polaków, to w 2013 r. już 16% ogółu badanych. Należy także odnotować, iż 84% ankietowanych Polaków uznało w 2013 r. łapownictwo za wysoce naganne, niemoralne. Badania przeprowadzono w czerwcu 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej grupie losowo dobranych dorosłych mieszkańców Polski [www.antykorupcja.gov.pl]. Takie wyniki są zadowalające, gdyż instytucje formalne mogą być skutecznie implementowane jedynie w sytuacji porządku instytucjonalnego, a zatem zgodności z instytucjami nieformalnymi, takimi jak m.in. przekonania obywateli. Przekonanie Polaków o potrzebie rozprawienia się z korupcją ułatwia zwalczanie tego zjawiska.

Zarówno indeks postrzegania korupcji, opracowany przez Transparency International, jak i badania CBOS oparte są na analizie opinii respondentów uzyskanych w następstwie wykorzystania interwju metody ankietowej, stosowanej w paradygmacie neopozytywistycznym. Metoda ta pozwala na uchwycenie stanu zagrożenia korupcją społeczeństwa. Jednakże, jak zauważa Ł. Sułkowski [2013, s. 37], do jej mankamentów należy zaliczyć m.in. narzucanie siatki poznawczej badaczom respondentowi, brak możliwości uchwycenia podświadomych aspektów działań oraz kwantofrenię. Należy zauważyć, iż na stan społecznej percepcji korupcji mają wpływ – choć zakres tego wpływu nie jest w pełni poznany – media, a szerzej intensywność przekazów o zjawisku korupcji i jego konsekwencjach. Ze wstępnych badań przeprowadzonych przez autora niniejszego artykułu wynika, iż zwiększenie o 10% intensywności informowania przyszłych respondentów badań ankietowych o zagrożeniu korupcją wpłynęło na postrzeganie tego zagrożenia. Zwiększyło się ono o 5%.

Badania w tym zakresie przeprowadzono na małej 20 osobowej grupie studentów w okresie 2 miesięcy. Teoretyczne uogólnienie jest zatem możliwe dopiero po przeprowadzeniu badań obejmujących większą grupę osób. Przy czym grupa ta powinna być niejednorodna, a czas prowadzenia badań dłuższy.

Stan przestępczości korupcyjnej w ujęciu dynamicznym, pozwalającym na uchwycenie pewnych trendów, można określić m.in. na podstawie danych gromadzonych przez policję [<http://statystyka.policja.pl>], choć wyciągnięcie jednoznacznych wniosków o zagrożeniu korupcją państwa na podstawie liczby stwierdzonych przestępstw jest obarczone ryzykiem. Wykrywalność przestępstw korupcyjnych nie jest bowiem tożsama z ich rzeczywistą skalą. A ta jest wciąż nieznana. W dalszym ciągu pozostaje zatem nierozwiązany problem, jak zwymiarować rzeczywisty stan zagrożenia korupcją społeczeństwa i organizacji publicznych. Zagadnienie to wymaga dalszych pogłębionych badań.

Z danych uzyskanych z policji wynika, iż w latach 2003–2013 nastąpił ponadtrzyipółkrotny wzrost liczby stwierdzonych przestępstw korupcyjnych (łapownictwa biernego – art. 228 kk i czynnego – art. 229 kk, płatnej protekcji – art. 230 kk, art. 230a kk, przekroczenia uprawnień – art. 231 kk, korupcji gospodarczej – art. 296a kk, wyborczej – art. 250a kk i korupcji w sporcie – art. 296b kk). I tak, o ile w 2003 r. stwierdzono łącznie blisko 3,5 tys. takich przestępstw, to w 2008 r. już ponad 7,5 tys. a w 2013 r. ponad 14,5 tys. przestępstw [<http://statystyka.policja.pl>].

Rola naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w świetle art. 202 ustawy zasadniczej – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.] jest naczelnym organem kontroli państwowej i podlega wyłącznie sejmowi, a wśród priorytetów swojej działalności, tak jak pozostałe naczelne organy kontroli państwowej, należące do Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontroli Państwowej (*International Organization of Supreme Audit Institution* – INTOSAI), wymienia walkę z korupcją, a także z towarzyszącymi jej zjawiskami oszustwa i prania pieniędzy [Der Rechnungshof 2009]. Misją NIK jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej. Obejmuje to dbałość NIK o porządek prawny, rozliczalność, najlepsze praktyki w wykorzystaniu majątku oraz środków publicznych. NIK nie jest jednakże organem ścigania. Analiza dokumentacji NIK wykazała, iż działalność antykorupcyjną należy rozpatrywać głównie poprzez pryzmat prewencji, a nie detekcji. Nie oznacza to jednak, iż NIK nie podejmuje stosownych działań w przypadku ustalenia,

że w funkcjonowaniu kontrolowanych podmiotów mogło dojść do istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli [Dz. U. z 2012 poz. 82 ze zm.] w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń. W latach 2003–2012³ Najwyższa Izba Kontroli przekazała do ww. organów łącznie 1466 zawiadomień i skontrolowała łącznie działalność 28283 podmiotów. Oznacza to, że zawiadomienie kierowano średnio po kontroli co dziesiętnastego podmiotu. Spośród ogółu przekazanych zawiadomień w latach 2003–2012 do organów ścigania skierowano łącznie 485 zawiadomień o popełnieniu przestępstw: poświadczenia nieprawdy w dokumentach, fałszowania dokumentów oraz używania tego rodzaju dokumentów (art. 270, 271, 273 kk), oszustwa (art. 286 kk), przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 kk). Ponadto w 5 przypadkach zawiadomiono organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa łapownictwa biernego (art. 228 k.k.), tj. przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej [NIK 2004–2013].

W następstwie przeprowadzonych kontroli, NIK identyfikuje mechanizmy korupcyjne, a zatem zjawiska, które mogą ułatwiać występowanie korupcji. W sprawozdaniu ze swojej działalności w 2012 r. NIK wymieniła takie mechanizmy jak: dowolność i uznaniowość w podejmowaniu decyzji, konflikt interesów, słabość nadzoru i kontroli wewnętrznej, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa, brak jawności postępowania, nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości. Powyższe mechanizmy dotyczą znanych z teorii agencji relacji występujących pomiędzy stronami kontraktu: społeczeństwem i ich przedstawicielami (urzędnikami), reprezentującymi określone postawy, które charakteryzują się preferowaniem własnych korzyści oraz asymetrią w dostępie do informacji [Gruszecki 2002; Shapiro 2005].

Uwzględniając powyższe mechanizmy i ustalenia kontroli NIK, wśród obszarów życia publicznego zagrożonych możliwością kontroli Najwyższa Izba Kontroli wymieniła: sferę zamówień publicznych i pomocy publicznej, przyznawania ulg podatkowych, informatyzacji organizacji publicznych, podziału i wykorzystania funduszy unijnych, kontraktowania świadczeń w ochronie

³ Nie podano danych za 2013 r., gdyż NIK w momencie opracowywania niniejszego artykułu nie opublikowała jeszcze sprawozdania ze swojej działalności w 2013 r.

zdrowia, gospodarowania nieruchomościami i gospodarowania przestrzennego, funkcjonowania spółek Skarbu Państwa, nadzorowania przez jednostki samorządu terytorialnego podległych podmiotów oraz zadań zleconych [NIK 2013, ss. 98–100].

W świetle analizy dokumentacji NIK, przeciwdziałanie korupcji przez naczelny organ kontroli państwowej polega nie tyle na detekcji zjawiska korupcji, lecz na wpływaniu w następstwie przeprowadzonych kontroli na instytucje publiczne przez propagowanie poszanowania prawa, wskazywanie przypadków jego łamania i lekceważenia, wzmacnianie systemu kontroli zarządczej. Luki w przepisach, opieszałość w wydawaniu aktów wykonawczych, brak należytej staranności podczas stanowienia prawa – sprzyjają dowolności interpretacyjnej. Nieprawidłowości utrudniają sprawne funkcjonowanie państwa oraz powodują spadek zaufania obywateli do instytucji publicznych. Stąd też istotnym efektem działalności NIK są wnioski pokontrolne, w tym o charakterze systemowym. W latach 2003–2012 NIK sformułowała w następstwie kontroli łącznie 605 wniosków de lege ferenda, wskazując na konieczność doskonalenia przepisów prawa. Oprócz takich wniosków sformułowano w 1779 skierowanych do sejmu informacjach o wynikach kontroli wnioski pokontrolne, w tym o charakterze systemowym, odnoszące się do całego skontrolowanego obszaru, mające na celu usprawnienie kontrolowanej działalności [NIK 2004–2013].

Nie sposób, uwzględniając ograniczenia redakcyjne, przedstawić w niniejszym artykule wszystkie sformułowane wnioski de lege ferenda lub wnioski systemowe. Jednym z przykładowych wniosków de lege ferenda był postulat NIK dotyczący znowelizowania przepisów ustawy o samorządzie powiatowym oraz przepisów ustawy – prawo budowlane tak, aby zmieniły się: usytuowanie w systemie administracji oraz sposób finansowania działalności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. NIK ustaliła bowiem, iż usytuowanie organizacyjne jednostek nadzoru budowlanego szczebla powiatowego stwarza ryzyko co do zachowania pełnej bezstronności i niezależności organów nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań z zakresu prawa budowlanego [NIK 2013, s. 125].

Skuteczna działalność antykorupcyjna wymaga współpracy z obywatelami. Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami do organów władzy publicznej jest zagwarantowane w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. NIK stworzyła obywatelom możliwość zawiadamiania jej o nieprawidłowościach w życiu publicznym zarówno listownie, za pośrednictwem poczty, osobiście w kancelarii ogólnej NIK, przy pomocy elektronicznych narzędzi (fa-

xem, e-mailem), w tym za pośrednictwem specjalnie utworzonego formularza on-line na stronie internetowej NIK lub osobiście, spotykając się bezpośrednio z pracownikiem NIK⁴.

Skargi obywatelskie i wnioski o kontrole kierowane do NIK są istotnym źródłem wiedzy o sytuacji społeczno – gospodarczej kraju. Są instrumentem kontroli społecznej. W latach 2003–2012 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło łącznie ponad 56227 wniosków o kontrole i skarg obywatelskich. Odnotować należy, iż od 2006 r., za wyjątkiem 2011 r., następował nieustanny wzrost liczby kierowanych do NIK wniosków i skarg obywatelskich. Na przykład w odniesieniu do 2006 r. w 2012 r. odnotowano ponad 21% wzrost ich ilości [NIK 2004–2013]. Z podziału skarg otrzymanych przez NIK, ze względu na sygnalizowaną w nich problematykę, wynika, iż w znacznej części dotyczą one funkcjonowania organów i urzędów administracji publicznej. Na przykład w 2012 r. ponad 16% ogólnej ich ilości dotyczyło funkcjonowania administracji publicznej. W szczególności nieskutecznego nadzoru nad działalnością komunalną, szczególnie nad realizacją przez organy administracji samorządowej zadań zleconych przez administrację rządową; braku nadzoru nad pracami remontowymi, inwestycjami i modernizacją infrastruktury gminnej, przewlekłości postępowań administracyjnych, w tym związanych z procesami inwestycyjnymi, nietrafnych decyzji podejmowanych w ramach nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi [NIK 2013, s. 164].

O celowości działalności naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji przesądza funkcja informacyjna. Informowanie opinii publicznej o wynikach kontroli i o swojej działalności kontrolnej jest prawnym obowiązkiem NIK. Jest sposobem na podnoszenie świadomości obywateli o funkcjonowaniu państwa, o negatywnych konsekwencjach dla życia publicznego ujawnionych nieprawidłowości, sposobem kreowania zaufania do instytucji publicznych. NIK udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej wystąpienia pokontrolne, a także informacje o wynikach kontroli. Informacje o działalności NIK są dostępne za pośrednictwem serwisów: Facebook, Twitter, Google+, YouTube. W 2012 r. we wszystkich mediach ukazało się łącznie 13426 publikacji o NIK [NIK 2013].

Ponadto każdego roku NIK wypełniając konstytucyjny i ustawowy obowiązek, przedkłada Sejmowi RP sprawozdanie ze swojej działalności za ubiegły rok. Sprawozdanie zawiera kompendium informacji o NIK, jak również syntezę najważniejszych wyników przeprowadzonych kontroli. W omawianym sprawozdaniu w oddzielnym rozdziale prezentowane są działania antykorup-

⁴ Zgodnie z art. 41 ustawy o NIK, każdy może złożyć kontrolerowi oświadczenie ustne lub pisemne dotyczące przedmiotu kontroli. Kontroler w takim przypadku jest zobowiązany je przyjąć i stosownie wykorzystać zdobyte informacje.

cyjne NIK. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie ustaleń przeprowadzonych kontroli opracowała dla sejmu systemowe analizy zagrożenia korupcją w poszczególnych obszarach aktywności państwa. I tak m.in. w marcu 2000 r. przygotowano opracowanie pt. „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. W 2002 r. przedłożono do sejmu opracowanie poświęcone problematyce zagrożenia korupcją systemu zamówień publicznych. W 2003 r. przesłano do sejmu opracowanie o zagrożeniu korupcją systemu ochrony zdrowia w latach 1998–2002 [NIK 2000–2004]. Zaangażowanie antykorupcyjne NIK zostało ocenione przez Transparency International, które w 2012 r. przyznało NIK najwyższą ocenę spośród wszystkich instytucji państwowych, tj. 88 punktów na 100 możliwych do uzyskania [Transparency International, Instytut Spraw Publicznych 2012].

Formułowane przez NIK wnioski pokontrolne mają na celu m.in. eliminowanie zbędnych uprawnień dyskrecyjnych oraz asymetrii informacji stanowiącej zarówno według zwolenników teorii agencji m.in. M. Jensena, W. Mecklinga, jak i przedstawiciela ekonomicznego modelu biurokracji W. Niskanena lub zwolennika nowej ekonomii instytucjonalnej O.E. Williamsona istotną przeszkodę w osiąganiu sprawności działania. Nie są jednakże znane wyniki badań, w jakim zakresie działalność NIK, w szczególności realizacja wniosków, wpływa (procentowo) na ograniczenie zjawiska korupcji. Brak jest także badań, jak informowanie przez NIK o zagrożeniu państwa korupcją wpływa na kształtowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie [Dobrowolski 2014, ss. 164–190].

Najwyższa Izba Kontroli systematycznie osiąga coraz lepsze oceny swojej pracy i cieszy się coraz większym zaufaniem społecznym. Na przykład według badań CBOS w odniesieniu do 2010 r. (37%) w 2013 r. (46%) NIK odnotował wzrost pozytywnych ocen swojej pracy o 9 punktów procentowych. Jest lepiej postrzegany od innych polskich instytucji publicznych i cieszy się taką oceną swojej pracy, jak Trybunał Konstytucyjny (46%). I tak w przypadku Prezydenta RP – 71% respondentów dobrze oceniło jego działalność (marzec 2013 r. – marzec 2014 r.), CBA – 36%, sądy – 33%, prokuraturę – 33%, sejm – 23%, senat – 26%, Rzecznika Praw Obywatelskich – 42%. Badanie CBOS przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich w dniach 6–12 marca 2014 r. na losowej próbie dorosłych mieszkańców Polski [CBOS 2014].

Zakończenie

We współczesnym społeczeństwie wzrastają oczekiwania wobec władzy państwowej i samorządowej oraz organizacji publicznych. Sposób wykonania zadań determinuje poziom zaufania społeczeństwa do władzy. Szczególnego znaczenia nabierają zatem inicjatywy makroorganizacji – państwa oraz poszczególnych organizacji publicznych w kreowaniu zaufania instytucjonalnego, na co zwracają uwagę J.G. Vargas-Hernandez [2008], S. Richey i K. Ikeda [2009], M. Budgol [2010, s. 42 za Vargas-Hernandez, 2008]. Analiza działalności NIK pozwala na sformułowanie teoretycznego uogólnienia, iż Najwyższa Izba Kontroli ogranicza zachowanie dewiacyjne, jakim jest korupcja, poprzez redukcję sprzyjających jej czynników, wymienionych przez A. Reissa, jak: słabość mechanizmów kontroli, brak precyzyjnie ustalonych norm w określonych grupach odniesienia [Siemaszko 1993, ss. 208–209, 227]. Działalność antykorupcyjna NIK polega głównie na prewencji, w niewielkim zaś zakresie na detekcji. NIK identyfikuje mechanizmy sprzyjające korupcji i obszary życia publicznego o podwyższonym ryzyku wystąpienia korupcji. Formułowane przez NIK wnioski pokontrolne służą poprawie stanowienia i implementowania przepisów prawa, funkcjonowania organizacji i realizacji zadań publicznych, w tym poprzez eliminowanie zbędnych uprawnień dyskrejonalnych oraz asymetrii informacji, która sprzyja oportunistom stron kontraktu. Nie znane są jednakże wyniki badań, w jakim zakresie działalność NIK wpływa na kształtowanie postaw antykorupcyjnych społeczeństwa i internalizację konformistycznych norm zachowania. Tymczasem takie badania są pomocne nie tylko w doskonaleniu funkcji informacyjnej kontroli państwowej. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że zintegrowanie społeczeństwa przeciwko korupcji ułatwia kontrolę zachowań dewiacyjnych, na co zwracał uwagę E. Durkheim [Siemaszko 1993, ss. 208–209, 227, za Durkheim 2000].

To co przedstawiono nie jest próbą formułowania paradygmatu. W artykule zaprezentowano wyniki analizy mało rozpoznanej w nauce działalności antykorupcyjnej naczelnego organu kontroli państwowej, wskazano na obszary tej działalności wymagające dalszych pogłębionych badań naukowych oraz przedstawiono propozycję usprawnień naczelnego organu kontroli państwowej poprzez wskazanie pożądanego kierunku zmian w jego działalności antykorupcyjnej.

Bibliografia

- Anecharico F., Jacobs J.B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.
- Bugdol M. (2010), *Wymiary i problemy zarządzania organizacją opartą na zaufaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Banfield E.C. (1967), *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, New York.
- CBOS (2014), *Komunikat z badań. Oceny instytucji publicznych nr 36/2014*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Der Rechnungshof (2009), *20th UN/INTOSAI Symposium. The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Active partner in the international anti-corruption network. Ensuring transparency to promote social-security and poverty reduction*, Der Rechnungshof, Vienna.
- Dasgupta P. (1988), *Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, New York.
- Dobrowolski Z. (1995), *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, PWSZ, Sulechów.
- Dobrowolski Z. (2014), *Trust, Corruption and Fraud* [w:] Kożuch B., Dobrowolski Z., *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.
- Durkheim E. (2000), *Zasady metody socjologicznej*, PWN, Warszawa.
- Earley P.C. (1986), *Trust, perceived importance of praise and criticism, and work performance: an examination of feedback in the United States and England*, "Journal of Management", 12 (4).
- Elster J. (1989), *Solomonic Judgements*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2014), *Stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie sprawozdania Komisji na temat środków zwalczania korupcji*, ETO, Luxembourg.
- Gambetta D. (1988), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, Oxford.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. (2007), *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa.
- Gruszecki T. (2002), *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hołówka J. (2001), *Etyka w działaniu*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa.

-
- McAllister D.J. (1995), *Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations*, "Academy of Management Journal", 38.
- Merton R.K. (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa.
- NIK (2000), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2004), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2003 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2004), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2005), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2006), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2005 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2007), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2006 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2008), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2009), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2010), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2011), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2012), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2013), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Prusak L., Cohen D. (2001), *How to Invest in Social Capital*, "Harvard Business School Press", nr 79 (6).
- Putnam R. (1995), *Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America*, "Political Science and Politics", 28 (4).
- Richey S., Ikeda K. (2009), *Institutional Incentives and Trust: Marginalized Groups and the Creation of Trust in Local Government*, "Social Science Quarterly", nr 90 (4).
- Shapiro S. P. (2005), *Agency Theory*, "Annual Review of Sociology", vol. 31.
- Siemaszko A. (1993), *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, PWN, Warszawa.

Sułkowski Ł. (2013), *Metodologia paradygmatu alternatywnego w zarządzaniu* [w:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.

Sztomka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.

The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, The World Bank, Warszawa.

The World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington D.C.

Transparency International, Instytut Spraw Publicznych (2012), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, TI, ISP, Warszawa.

Vargas-Hernandez J.G. (2008), *Institutional Economics of co-operation and the political economy of trust*, "American Law & Economics Associations Papers", nr 4.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

Ustawa z dnia 28 lutego 2002 roku o ratyfikacji cywilnoprawnej konwencji o korupcji (Dz. U. Nr 41, poz. 359).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.).

www.transparency.org, dostęp: 6 lipca 2014.

www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/unia-europejska, dostęp: 6 lipca 2014.

<http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10>, dostęp: 6 lipca 2014.