

---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. LI, 6

SECTIO H

2017

---

Najwyższa Izba Kontroli

ALINA HUSSEIN

alina.hussein@nik.gov.pl

---

*Bezpieczeństwo antykorupcyjne dla rozwoju*

---

Anti-Corruption Security for Development

**Słowa kluczowe:** antykorupcja; bezpieczeństwo; rozwój; instytucje państwowe; społeczeństwo

**Keywords:** anti-corruption; security; development; state institutions; society

**Kod JEL:** O10; H83; F50

Brak tego bezpieczeństwa, korupcja władz publicznych  
i mnożenie się niewłaściwych źródeł wzbogacenia  
i łatwych zysków opartych na działaniach nielegalnych  
czy po prostu spekulacji, jest dla rozwoju  
i dla porządku gospodarczego jedną z głównych przeszkód.

Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*

## **Wstęp**

Użyte jako motto słowa św. Jana Pawła II inspirowały do spojrzenia na problem korupcji od strony, od której jest ona rzadko opisywana, a mianowicie poczucia bezpieczeństwa. Walka z korupcją to bowiem nie tylko ściganie przestępstw korupcyjnych, edukacja i wpływ na zmiany postaw społecznych, ale przede wszystkim tworzenie pewnej przestrzeni bezpieczeństwa antykorupcyjnego, tworzenie takich zasad systemowych funkcjonowania instytucji państwowych, w których zarówno

obywatele, jak i urzędnicy nie są „wrodzeni na pokuszenie” korupcji. Głównym sposobem na tworzenie takiej przestrzeni bezpieczeństwa antykorupcyjnego jest szeroko rozumiana przejrzystość funkcjonowania instytucji państwowych, na co w szczególności wskazują długoletnie diagnozy zagrożenia korupcją i antykorupcyjne rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli – instytucji posiadającej chyba największe w Polsce doświadczenie w działalności na rzecz systemowego przeciwdziałania korupcji. Niniejszy artykuł stanowi próbę zwrócenia uwagi na znaczenie bezpieczeństwa antykorupcyjnego dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz wskazania głównych czynników, które to bezpieczeństwo kształtują.

## 1. Korupcja jako patologia władzy

Korupcja, definiowana jako nadużywanie funkcji publicznych do nielegalnych korzyści prywatnych<sup>1</sup>, jest patologią, która zakłóca życie publiczne wielu społeczeństw i państw, wyrządza straty ekonomiczne i utrudnia życie ludzi. Dziś co do wyłącznie negatywnych skutków korupcji panuje raczej powszechne przekonanie, ale jeszcze w latach 60. XX w. tak jednoznacznego podejścia do problemu korupcji nie było. Jeszcze w latach 60. Huntington pisał, że jeśli chodzi o warunki dla „ekonomicznego wzrostu, jedyną rzeczą gorszą od społeczeństwa ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną i nieuczciwą biurokracją jest społeczeństwo ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną i uczciwą biurokracją” [Huntington, 1978, s. 498–499]. Tym samym Huntington przedstawił stanowisko zwolenników „funkcjonalnej” interpretacji korupcji jako czynnika, który w pewnych warunkach może sprzyjać rozwojowi. Podobny pogląd wyrażali też inni autorzy. Przeglądu ich stanowisk dokonał Ben-Dor [1974, s. 63–83].

Od tamtego czasu nastąpiły gruntowne zmiany w myśleniu o korupcji [Czepil, 2014, s. 296]. Szczególnym wyrazem wspomnianych „gruntownych zmian” w myśleniu o korupcji i wskazujących na zagrożenie, jakie stanowi ona dla rozwoju, była encyklika papieska *Centesimus annus* z 1991 r., gdzie w tezie 48 została wyrażona następująca myśl:

Działalność gospodarcza, zwłaszcza w zakresie gospodarki rynkowej, nie może przebiegać w próżni instytucjonalnej, prawnej i politycznej. Przeciwnie, zakłada ona poczucie bezpieczeństwa w zakresie gwarancji indywidualnej wolności i własności, a ponadto stabilność pieniądza oraz istnienie sprawnych służb publicznych. Naczelnym zadaniem Państwa jest więc zagwarantowanie tego bezpieczeństwa, tak by człowiek, który pracuje i wytwarza, mógł korzystać z owoców tej pracy, a więc znajdował bodziec do wykonywania jej skutecznie

---

<sup>1</sup> Szeroka definicja korupcji, jako nadużycia władzy publicznej do korzyści osobistej, w ślad za Światowym Programem Walki z Korupcją ONZ została przyjęta w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zwalczanie korupcji w UE, COM (2011)308.

i uczciwie. Brak tego poczucia bezpieczeństwa, towarzysząca mu korupcja władz publicznych i mnożenie się niewłaściwych źródeł wzbogacenia i łatwych zysków opartych na działaniach nielegalnych czy po prostu spekulacji, jest dla rozwoju i dla porządku gospodarczego jedną z głównych przeszkód.

Dzisiaj to przekonanie św. Jana Pawła II, że korupcja jest przeszkodą dla rozwoju, jest powszechnie podzielane, a przełom w podejściu do korupcji nastąpił w latach 90. XX w., właśnie po encyklice *Centesimus annus*.

Trafnie tę zmianę podejścia wyraziła Karlins [2009, s. 11], która w pracy *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych* wyraziła pogląd, że najbardziej szkodliwa postać korupcji obejmuje działania o charakterze systemowym, wykraczające poza naganne z moralnego punktu widzenia i przestępcze z punktu widzenia prawa postępowanie obywateli i urzędników.

Ta sama autorka, pisząc o problemie korupcji w krajach postkomunistycznych, zauważa, że wielu obywateli krajów postkomunistycznych ma poczucie bezradności wobec korupcji, której źródłem są elity i która stanowi zjawisko o charakterze systemowym [Karlins, 2009, s. 125]. To trafne wskazanie, że rzekome przyzwolenie społeczne na korupcję jest w istocie bezradnością wobec korupcji, a nie przyzwoleniem.

W latach 90. problem zagrożenia korupcją i walki z nią został dostrzeżony przez społeczność międzynarodową. W preambule do Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, przyjętej przez Radę Europy 4 listopada 1999 r., oraz w preambule do przyjętej przez Radę Europy 27 stycznia 1999 r. Prawnokarnej Konwencji o Korupcji wskazano, że „korupcja stanowi wielkie zagrożenie dla demokracji, rządów prawa, praw człowieka, dla uczciwości i sprawiedliwości społecznej, że powstrzymuje rozwój ekonomiczny oraz że zagraża prawidłowemu i uczciwemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej”. Także w sprawozdaniu Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego o zwalczaniu korupcji w UE (COM 2014/38) Komisja podkreśliła, że korupcja przynosi poważne szkody całej gospodarce i społeczeństwu. Wiele państw na świecie boryka się z głęboko zakorzenioną korupcją, która hamuje rozwój gospodarczy. Również Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w swoich raportach zwraca uwagę na ścisły związek między korupcją i osłabieniem możliwości rozwoju, np. w sprawozdaniu specjalnym nr 32/2016, dotyczącym pomocy UE dla Ukrainy, Trybunał podkreślił, że „słabe rezultaty Ukrainy w obszarze walki z korupcją na wysokim szczeblu mogą wpłynąć niekorzystnie na realizację międzynarodowego pakietu ratunkowego dla tego kraju”.

Mimo wysiłków w walce z korupcją, w tym na szczeblu międzynarodowym, społeczeństwa Europy postrzegają korupcję jako poważne zagrożenie. Raport o korupcji Eurobarometr 397 z 2014 r., cytowany w sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji przedstawionym przez Komisję Europejską dla Rady i Parlamentu Europejskiego 3 lutego 2014 r. (COM 2014/38), wykazuje, że mimo iż tylko mniejszość Europejczyków ma osobiste doświadczenia z korupcją, to większość z nich jest przekonana, że jest to powszechny problem w ich kraju, a co trzeci sądzi, że to bardzo rozpowszech-

niony problem. Europejczycy częściej niż w 2011 r. wskazują, że poziom korupcji w ich kraju wzrósł w ciągu ostatnich 3 lat, a tylko nieznaczna mniejszość wierzy, iż korupcja w ich kraju się zmniejszyła. Ze wskazanego wyżej raportu Eurobarometru dowiadujemy się, że wysoki poziom zagrożenia korupcją dotyczy także Polski, w której 15% obywateli przyznaje, że ma osobiste doświadczenia z przekupstwem, natomiast 82% obywateli uważa, że korupcja jest zjawiskiem powszechnym.

Z kolei w świetle cyklicznych badań Transparency International, w szczególności z raportu pn. *Światowy Barometr Korupcji (Global Corruption Barometer)* z 2016 r., wynika, że w Polsce korupcja została uznana za jeden z najpoważniejszych problemów przez 15% ankietowanych. Tym samym Polska znalazła się w gronie takich krajów, jak: Niemcy (2%), Szwecja (6%), Szwajcaria (10%), Gruzja (12%) i Białoruś (14%). Gorzej niż w Polsce sytuację ocenili m.in. obywatele Wielkiej Brytanii (16%) oraz Belgii (17%).

Cytowane badania w żadnym razie nie potwierdzają głoszonej niekiedy tezy o rzekomym społecznym przyzwoleniu na korupcję. Teza ta jest wręcz szkodliwa, ponieważ odwraca uwagę od prawdziwych przyczyn korupcji i mechanizmów korupcjogennych, które leżą po stronie władzy. Korupcja nie jest patologią społeczną, jak narkomania czy alkoholizm, lecz jest patologią państwa i jego instytucji. Walka z korupcją powinna zatem polegać w pierwszym rzędzie na zapobieganiu jej, na konsekwentnym ograniczaniu ryzyka zachowań korupcyjnych przez eliminowanie sprzyjających korupcji nieprawidłowości w działalności instytucji państwowych.

## 2. Mechanizmy korupcjogenne

Przez wiele lat walka z korupcją w Polsce ograniczała się w istocie do reakcji prawno-karnej i ścigania przestępstw korupcyjnych. Dopiero od końca lat 90. XX w. więcej uwagi zaczęto przywiązywać do systemowego przeciwdziałania korupcji oraz do prewencji antykorupcyjnej.

Aktywną działalność podjęły w tym czasie organizacje pozarządowe (wymienić tu można prowadzony przez Fundację Batorego program „Przeciw Korupcji”, w ramach którego prowadzono działania edukacyjne i informacyjne, publikowano poradniki, analizy i raporty, np. *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania* z 2001 r., *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, *Raport z realizacji monitoringu procesu stanowienia prawa* z 2006 r.), jednak kluczowe znaczenie miało dopiero podjęcie systemowych działań antykorupcyjnych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Były to działania nakierowane na identyfikowanie i ujawnianie w toku kontroli mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości tworzących lub zwiększających ryzyko korupcji, a także na wskazywanie wniosków o usunięcie tych nieprawidłowości. Warto wspomnieć, że w raporcie z monitoringu Transparency International i Instytutu Spraw Publicznych, opublikowanym w 2012 r. pn. *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce* [Ko-

bylińska, Makowski, Solon-Lipiński (red.), 2012], NIK uzyskała najwyższą spośród polskich instytucji państwowych ocenę z monitoringu (88 pkt na 100 możliwych), a autorzy raportu wskazali, że Izba jest „jedną z niewielu instytucji w Polsce, której trudno coś poważnego zarzucić. A przy tym trudno również przecenić, jak ważną odgrywa rolę w przeciwdziałaniu korupcji oraz dbałości o przejrzystość i uczciwość w życiu publicznym”. Na istotną rolę NIK-u w przeciwdziałaniu korupcji wskazują też oceny ekspertów Komisji Europejskiej, SIGMA-OECD, GRECO oraz Banku Światowego [Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego o zwalczaniu korupcji, 3 lutego 2014, COM 2014/38; NIK, 2014; *Evaluation Report on Poland*, 2002, s. 19–20; NIK-SIGMA/OECD, 2001, rozdz. 6.2. (niepublikowany); Raport Banku Światowego, 2000, s. 39; Wojciechowicz, 2003, s. 27].

Najwyższa Izba Kontroli w swoich kontrolach i opracowywanych na ich podstawie analizach systemowych wskazuje na cztery kluczowe mechanizmy korupcjogenne, czyli nieprawidłowości powodujące lub zwiększające ryzyko korupcji. Są to:

- dowolność postępowania,
- konflikt interesów,
- brak jawności postępowania,
- brak lub słabość kontroli<sup>2</sup>.

Na te same mechanizmy korupcjogenne, odwołując się zresztą do analiz NIK-u, wskazuje opinia nr 3 sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z dnia 7 maja 2008 r., a także Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 przyjęty uchwałą nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299).

### 3. Bezpieczeństwo antykorupcyjne

Mechanizmy korupcjogenne powodują wysokie ryzyko korupcji, a to z kolei narusza poczucie bezpieczeństwa uczciwych obywateli, przedsiębiorców oraz uczciwych urzędników i jest to także – jak trafnie to dostrzegł św. Jan Paweł II – zagrożenie dla rozwoju gospodarczego. Z powodu korupcji w służbie zdrowia ktoś może umrzeć bez pomocy lekarskiej, bo nie chciał albo nie mógł dać łapówki za przyjęcie do szpitala. Z powodu korupcji w aparacie skarbowym mogą być niszczone firmy uczciwych przedsiębiorców. Z powodu korupcji urzędniczej czy korupcji w wymiarze sprawiedliwości może dochodzić do wielkich krzywd, choćby takich, jakich doświadczały lokatorzy z przejmowanych korupcyjnie kamienic. Jeśli jakiś skorumpowany policjant za łapówkę pozwala odjechać nietrzeźwemu kierowcy, zagraża bezpieczeństwu osób, które tego kierowcę spotkają na drodze. Korupcja może też zagrażać bezpieczeństwu zbiorowemu, np. korupcja przy zakupach uzbrojenia wojskowego może zagrażać bezpieczeństwu obronemu państwa. Biorąc powyższe

<sup>2</sup> Pojęcia te były definiowane i systematycznie rozwijane w analizach pn. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli i sprawozdaniach rocznych NIK w latach 1999–2016*.

pod uwagę, za szczególnie ważne należy uznać zapewnienie w państwie przestrzeni bezpieczeństwa antykorupcyjnego rozumianego jako system skutecznego zapobiegania korupcji przez eliminowanie mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości powodujących lub zwiększających ryzyko korupcji.

#### 4. Czynniki bezpieczeństwa antykorupcyjnego

Czynników bezpieczeństwa antykorupcyjnego jest wiele, należy do nich niewątpliwie skuteczne ściganie przestępstw korupcyjnych oraz zapewnienie ochrony osób ujawniających korupcję, jednakże kluczowe znaczenie ma zapobieganie korupcji przez ograniczanie ryzyka zachowań korupcyjnych, a to można osiągnąć przez eliminowanie mechanizmów korupcjogennych.

Nawiązując do głównych mechanizmów korupcjogennych, zidentyfikowanych przez NIK, czyli braku przejrzystości decyzji, konfliktu interesów, braku jawności i słabości kontroli, *a contrario* mechanizmami antykorupcyjnymi oraz czynnikami zmniejszającymi ryzyko korupcji i kształtującymi poczucie bezpieczeństwa antykorupcyjnego są:

- przejrzystość decyzji,
- wykluczenie konfliktu interesów,
- zachowanie jawności postępowania,
- skuteczna kontrola [por. Hussein, 2007, 2012].

Przejrzystość decyzji to przede wszystkim jasne kryteria rozstrzygania, a więc jasność prawa. To postulat dość oczywisty, lecz wciąż daleki od zrealizowania. Administracja w wielu obszarach działa na zasadzie uznania, dokonuje oceny przedkładanych jej wniosków, niekiedy konkurujących między sobą (np. o przyznanie dotacji), niekiedy niekonkurujących (np. o uzyskanie ulg podatkowych). Przepisy regulujące podejmowanie rozstrzygnięć uznaniowych powinny być tak skonstruowane, by kryteria podejmowania rozstrzygnięć były jednoznaczne i by była wykluczona dowolność postępowania podejmujących decyzje urzędników. Przy tworzeniu nowych aktów prawnych czy nowelizacji istniejących trzeba zwracać szczególną uwagę na to, aby przepisy prawa przewidujące wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych były na tyle precyzyjne, by uniemożliwić dowolną ich interpretację. Należy dążyć do precyzyjnego określenia warunków, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o określoną decyzję uznaniową, jakie dokumenty ma przedstawić, w jakim czasie powinno nastąpić rozstrzygnięcie sprawy, jakie są przesłanki decyzji negatywnej bądź pozytywnej, jak ma być rozstrzygnięta sytuacja, w której podmioty ubiegają się o uzyskanie rozstrzygnięcia uznaniowego.

Oczywiście nie wystarczy ustanowienie jasnych kryteriów rozstrzygania, należy też zapewnić ich przestrzeganie. Każdy przypadek postępowania wbrew obowiązującym kryteriom prawnym powinien być traktowany jako korupcjogenny, a niekiedy wręcz „korupcjoznamienny”, czyli budzący podejrzenie korupcji.



Wykluczenie konfliktu interesów to przede wszystkim ściśle oddzielenie działalności publicznej urzędników czy funkcjonariuszy od ich działalności prywatnej i prywatnych interesów. W tym celu ustawodawca powinien zdecydować się na to, aby funkcjonariusze służb państwowych o charakterze policyjno-inspekcyjnym (takich jak nadzór budowlany, weterynaryjny, sanitarny, ochrony środowiska itp.) byli objęci całkowitym zakazem wykonywania jakiegokolwiek dodatkowego zajęcia w obszarach związanych z ich działalnością służbową. Zakaz ten powinien być jednoznaczny i jednolity oraz powinien obejmować wszystkich funkcjonariuszy służb policyjnych, inspekcyjnych i kontrolnych. Funkcje publiczne powinny być ściśle oddzielone nie tylko od własnej prywatnej działalności urzędnika, ale także od prywatnej działalności członków ich rodzin. Ważnym czynnikiem zapobiegania konfliktowi interesów jest kontrola stanu majątkowego funkcjonariuszy publicznych, a więc obowiązek składania przez nich oświadczeń majątkowych jawnych dla opinii publicznej.

Zasada jawności postępowania jest przede wszystkim dobrym sposobem na przeciwdziałanie dowolnemu dysponowaniu majątkiem publicznym. Powinna być zachowana zasada szerokiego i równego dla wszystkich zainteresowanych dostępu do informacji o możliwości otrzymania określonych korzyści realizowanych w ramach wydatków publicznych. Odnosi się to nie tylko do zamówień publicznych, ale także prywatyzacji, wszelkiego rodzaju dotacji, pożyczek, środków europejskich itp. Każda procedura, w ramach której dokonuje się dysponowanie środkami publicznymi, powinna być tak zorganizowana, żeby wszyscy potencjalnie zainteresowani mogli się z łatwością dowiedzieć, że taka procedura w ogóle ma miejsce i jakie są warunki dostępu do niej. Ważne dla jawności jest ponadto ściśle przestrzeganie przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej, nienadużywanie przepisów o tajemnicy państwowej czy służbowej oraz rzetelne wywiązywanie się przez instytucje publiczne z ich obowiązków sprawozdawczych. Czynnikiem kształtującym jawność jest też zasada wielu oczu, rozumiana jako postulat, żeby osoba podejmująca decyzje dotyczące majątku publicznego nie działała sama, lecz jej kompetencje były dzielone z innymi osobami. Ważniejsze decyzje i rozstrzygnięcia powinny być odpowiednio konsultowane i opiniowane. Większe wydatki czy kontrakty powinny być przedmiotem systematycznego nadzoru ze strony organów nadrzędnych. Tam, gdzie to możliwe, powinna być zapewniona kolegalność podejmowanych rozstrzygnięć, oczywiście z równoczesnym zachowaniem takich mechanizmów, żeby nie rozmywała się odpowiedzialność osobista.

Skuteczna kontrola powinna polegać na tym, by wszelkie procedury administracyjne były tak zorganizowane, aby podejmowane rozstrzygnięcia były kontrolowane, przy czym nie chodzi jedynie o kontrolę instancyjną, czyli taką, gdy ktoś od decyzji się odwoła, ale również o systematyczną kontrolę w sytuacji, gdy nikt się nie odwołuje. Chodzi tu o sprawną kontrolę wewnętrzną, dostarczającą kierownictwu instytucji publicznych systematycznej wiedzy o funkcjonowaniu podległych jednostek. Elementem skutecznej kontroli jest też badanie skarg, które powinno być tak zorganizowane,

by zapewniało obiektywizm badającego oraz eliminowało niestety częstą praktykę, w której badanie skarg ogranicza się *de facto* do udzielenia odpowiedzi skarżącemu w oparciu o jednostronne wyjaśnienia tego urzędnika, którego skarga dotyczy.

## Podsumowanie

Podsumowując, dla kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa antykorupcyjnego potrzebna jest szeroko pojęta:

- przejrzystość prawa, które określa jasne reguły oraz wyklucza dowolność interpretacji i manipulowanie decyzjami,
- przejrzystość interesów, wykluczająca od podejmowania decyzji osoby, których prywatne interesy pozostają w konflikcie z pełnioną funkcją,
- przejrzystość zarządzania, dzięki której wiadomo, kto czym się zajmuje i za co ponosi odpowiedzialność,
- przejrzystość finansowania, która w odniesieniu do administracji publicznej jest tożsama z zakazem jej sponsorowania, ponieważ za sponsoringiem może kryć się nacisk na funkcjonowanie,
- przejrzystość statusu majątkowego osób pełniących ważne, „decyzyjne” funkcje publiczne,
- przejrzystość informacji, gwarantująca możliwie w najszerszym zakresie jawność postępowania organów władzy publicznej,
- przejrzystość i nieuchronność rzetelnej kontroli, która wyklucza liczenie na nieodpowiedzialność i bezkarność zachowań nierzetelnych czy nielegalnych.

Z perspektywy doświadczeń Najwyższej Izby Kontroli należy stwierdzić, że Polska jest na dobrej drodze do budowy bezpieczeństwa antykorupcyjnego. Wiele zmieniło się na korzyść, wiele zmian było wynikiem presji powodowanej raportami i wnioskami NIK-u. Z rekomendacji NIK-u wynikały m.in. tak istotne antykorupcyjne zmiany ustawodawcze, jak np.: zakaz prywatnego sponsorowania policji i innych służb państwowych, ograniczenie zagrożenia korupcją w funkcjonowaniu policji (taryfikator mandatów, zakaz mandatów gotówkowych), jawność umów o zamówienia publiczne, uszczelnienie prawa o zamówieniach publicznych, wzmocnienie nadzoru nad majątkiem państwowym przez utworzenie instytucji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, eliminacja korupcjogennych mechanizmów w obrocie państwową ziemią rolną czy w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych, ograniczenie korupcjogennych „kominów płacowych” w państwowych podmiotach gospodarczych i jednostkach samorządu terytorialnego, rozszerzenie zakresu składania i jawności oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. To wszystko są przykłady dobrych zmian prawa w następstwie pozytywnej reakcji na antykorupcyjne wnioski formułowane przez NIK.

Istotny postęp poczyniony w Polsce w zakresie ograniczania zagrożenia korupcją stwierdza też wspomniany wyżej raport Transparency International wskazujący, że:



[...] stopniowy wzrost sprawności aparatu państwa, konieczność dostosowania prawa do standardów międzynarodowych, proces integracji z Unią Europejską oraz wiele innych czynników wpływających pozytywnie na modernizację kraju musiało także zwiększyć możliwości przeciwdziałania korupcji i mniej lub bardziej bezpośrednio przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z występowaniem tego problemu [*Uwarunkowania korupcji w Polsce*].

Tym niemniej kolejne kontrole NIK-u oraz kolejne analizy zagrożenia korupcją, zawarte w formie specjalnego rozdziału w każdym corocznym sprawozdaniu z działalności NIK-u, wskazują, że choć wiele się zmieniło na lepsze dzięki kontrolom NIK-u, to nadal jest dużo wyzwań. Mimo konsekwentnych działań antykorupcyjnych NIK-u, mimo wielu akcji, polityk, strategii (zwłaszcza dobrej moim zdaniem rządowej Strategii Antykorupcyjnej z 2014 r.), tworzenie w Polsce przestrzeni bezpieczeństwa antykorupcyjnego wciąż pozostaje w sferze życzeń, o których wielki poeta A. Asnyk mógłby napisać – jak w jednym ze swych wierszy – by z kraju marzeń przeszły w rzeczywistość.

## Bibliografia

- Ben-Dor G., *Corruption, Institutionalization and Political Development: The Revisionist Theses Revisited*, "Comparative Political Studies" 7" 1974, No. 1.
- Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji (Dz.U. 2004, nr 244, poz. 2443).
- Czepil B., *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia” 2014, nr 155.
- Działania antykorupcyjne NIK*, [w:] *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli*, Wydawnictwo NIK, Warszawa 1999–2014.
- Evaluation Report on Poland*, 2002, <https://rm.coe.int/16806c7a95> [dostęp: 15.12.2017].
- Huntington P.S., *Modernization and corruption*, [w:] A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey 1978.
- Hussein A., *Czy samorządy wiedzą, gdzie gubią pieniądze?*, „Annales UMCS. Sectio H” 2012, Vol. 46.
- Hussein A., *Dowolność wydatkowania środków publicznych jako mechanizm korupcjogenny*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorski, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, [www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/encykliki/centesimus\\_1.html#m0](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_1.html#m0) [dostęp: 13.03.2017].
- Jurkiewicz M. (red.), *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Warszawa 2011, [www.batory.org.pl/upload/\\_thumbs/Glowne\\_pliki/publikacje/Raport\\_polityka\\_antykorupcyjna\\_2011.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/_thumbs/Glowne_pliki/publikacje/Raport_polityka_antykorupcyjna_2011.pdf) [dostęp: 15.12.2017].
- Karlkins R., *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- KE, Załącznik Polska do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, 2014, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-38-PL-F1-1-ANNEX-9.Pdf> [dostęp: 15.12.2017].
- Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M. (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa 2012, [www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Mechanizmyprzeciwdziaaniakorupcji.PDF](http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Mechanizmyprzeciwdziaaniakorupcji.PDF) [dostęp: 15.12.2017].
- Kopińska G., *Ocena realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej*, 4 marca 2004, [www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej3.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej3.pdf) [dostęp: 15.12.2017].

- Kopińska G., *Ocena stanu zaawansowanie realizacji rządowej Strategii antykorupcyjnej*, 28 kwietnia 2003, [www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej1.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej1.pdf) [dostęp: 15.12.2017].
- Kopińska G., *Ocena stanu zaawansowanie realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej*, 23 września 2003, [www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej2.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej2.pdf) [dostęp: 15.12.2017].
- NIK, [www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki...nik/pobierz,px\\_2000502.pdf,typ,k.pdf](http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki...nik/pobierz,px_2000502.pdf,typ,k.pdf) [dostęp: 13.03.2017].
- NIK, *NIK wyróżniona przez KE za walkę z korupcją*, 2014, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-wyrozniona-przez-ke-za-walke-z-korupcja.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-wyrozniona-przez-ke-za-walke-z-korupcja.html) [dostęp: 15.12.2017].
- NIK, *Sprawozdania z działalności NIK*, [www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik](http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik) [dostęp: 13.03.2017].
- NIK-SIGMA/OECD, *Raport z przeglądu partnerskiego*, 2001.
- Palacz D., Woźnicki D., Wojtkowski A., *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, 2001, [www.batory.org.pl/publikacje/artykuly\\_17/przeciw\\_korupcji\\_1](http://www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1) [dostęp: 15.12.2017].
- Pomoc dla Ukrainy. Sprawozdanie specjalne*, „Europejski Trybunał Obrachunkowy” 2016, nr 32.
- Prawnokarna Konwencja o Korupcji (Dz.U. 2005, nr 29, poz. 249).
- Raport Banku Światowego, *Korupcja w krajach transformacji*, 2000.
- Raport z realizacji projektu Monitoringu procesu stanowienia prawa*, oprac. G. Kopińska, A. Wojciechowska-Nowak, G. Kuźma, 2006, [www.batory.org.pl/publikacje/artykuly\\_17/przeciw\\_korupcji\\_1](http://www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1) [dostęp: 15.12.2017].
- Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-Corruption Report, COM/2014/038 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:0038:FIN> [dostęp: 13.03.2017].
- Special Report. EU Assistance to Ukraine*, 2016, [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_32/SR\\_UKRAINE\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf) [dostęp: 13.03.2017].
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego o zwalczaniu korupcji, 3 lutego 2014, COM 2014/38.
- Transparency International, *People and Corruption: Europe and Central Asia*, 2016, [www.transparency.org/whatwedo/publication/7493](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493) [dostęp: 15.12.2017].
- Uwarunkowania korupcji w Polsce*, [www.isp.org.pl/uploads/filemanager/UwarunkowaniakorupcjiwPolsce.PDF](http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/UwarunkowaniakorupcjiwPolsce.PDF) [dostęp: 10.12.2017].
- Wojciechowicz J., *Zapobieganie korupcji*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 1.
- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, t. 1, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2000 (marzec).
- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, t. 2, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2001 (maj).
- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2002*, t. 3, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2003 (marzec).
- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*, t. 4, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2004 (marzec).
- Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK – mechanizmy korupcjogenne i sposoby przeciwdziałania*, t. 5, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2008 (luty).
- Zwalczanie korupcji w UE. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM (2011)308.

### **Anti-Corruption Security for Development**

Corruption, defined as an abuse of the public power for the illegal private gain, is a serious threat to economic and social development and there is no public acceptance for it in the society. Corruption should be seen not as a social disease, but a pathology of the authority system. Effective prevention of corruption is essential for economic and social development, in particular by eliminating corruptive mechanisms, i.e. irregularities causing or increasing the risk of corruption. The state should provide a sense of anti-corruption security in society, and transparency in law and decision-making, the exclusion of conflicts of interest, disclosure and effective control are essential elements of this security. In Poland, significant but not sufficient progress has been made in the field of anti-corruption security framing.

### **Bezpieczeństwo antykorupcyjne dla rozwoju**

Korupcja jest poważnym zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego i społecznego i nie ma dla niej w społeczeństwie przyzwolenia. Korupcję należy postrzegać nie jako chorobę społeczną, lecz jako patologię systemu władzy. Dla rozwoju gospodarczego i społecznego niezbędne jest skuteczne zapobieganie korupcji, w szczególności przez eliminowanie mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości powodujących lub zwiększających ryzyko korupcji. Państwo powinno zapewnić społeczeństwu poczucie bezpieczeństwa antykorupcyjnego, a zasadniczymi czynnikami tego bezpieczeństwa są przejrzystość prawa i procesów decyzyjnych, wykluczenie konfliktu interesów, jawność oraz skuteczna kontrola. W Polsce nastąpił znaczny, ale nie dość wystarczający, postęp w zakresie kształtowania bezpieczeństwa antykorupcyjnego.