

Krzysztof SKOWRON
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji

KORUPCJA JAKO PROBLEM ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Streszczenie. Korupcja stanowi istotny problem zarządzania publicznego. W artykule podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „korupcja”, a następnie podjęto próbę przedstawienia form i typów korupcji. W dalszej kolejności omówiono specyfikę zarządzania publicznego oraz przedstawiono prognozę zagrożeń korupcyjnych w zarządzaniu publicznym.

Słowa kluczowe: korupcja, formy i typy korupcji, zarządzanie publiczne

CORRUPTION AS THE PROBLEM OF PUBLIC MANAGEMENT

Summary. The corruption constitutes the relevant problem of public management. In the article was made an attempt to define the notion "corruption", and next was made an attempt to describe forms and types of the corruption. Later was discussed a specificity of public managing and was presented a forecast of corruption threats in public managing.

Keywords: corruption, forms and types of corruption, public management

1. Wprowadzenie

Korupcja osób publicznych stanowi jeden z najbardziej nasilających się problemów współczesnego świata. Rozmiary zjawiska niepokoją już nie tylko rządzących, polityków czy zajmujące się tym instytucje, ale – przede wszystkim – zwykłych obywateli.

Wykorzystywanie funkcji publicznych do prywatnych celów stało się problemem szeroko dyskutowanym zarówno na łamach prasy, jak i na forum parlamentarnym. Obecnie korupcja

nie ogranicza się już tylko do wręczania sum pieniężnych („łapówek”) osobom pełniącym funkcje publiczne. Działania korupcyjne stanowią często rozbudowany, wysubtelniony i dobrze zakamuflowany system.

Na podstawie zebranych informacji i analiz oraz opierając się na doświadczeniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego, można wskazać obszary życia publicznego i gospodarki, które – z punktu widzenia zarządzania publicznego i interesów ekonomicznych państwa – w najbliższym czasie w sposób szczególny mogą być zagrożone wystąpieniem nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym. Należą do nich: infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, energetyka, ochrona środowiska, a także korupcja urzędnicza.

Artykuł ma charakter przeglądowy i stanowi wprowadzenie do problematyki korupcji jako elementu zagrażającego czy też niesprzyjającego zarządzaniu publicznemu. Obecny stan wiedzy i badań nad omawianym zjawiskiem jest dobrze znany i w tym zakresie prezentowane treści stanowią uzupełnienie i rozwinięcie myśli takich Autorów, jak: A. Stachowicz-Stanusch, A. Sworowska, A. Sitko-Lutek, A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, A.J. Hidenheimer czy też N.C. Roberts.

2. Korupcja – próba definicji

Próba zdefiniowania pojęcia „korupcja” jest dość trudna. Z jednej strony, pojęcie to na tyle mocno zakorzeniło się w języku polskim i życiu społecznym, że jest ogólnie rozumiane i rozpoznawalne. Z drugiej strony, w ostatniej dekadzie kwestia ta stała się jednym z bardziej znaczących problemów na arenie międzynarodowej i postawiła tym samym zjawisko to w kręgu szczególnego zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, m.in. prawników, psychologów, socjologów, ekonomistów czy polityków społecznych¹.

Definicja legalna omawianego pojęcia klasyfikuje je jako czyn²:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub

¹ Por.: Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012, s. 97-98.

² Por. art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, DzU z 2006 r. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.

- dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
 4. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Przytoczony wyżej artykuł precyzuje w dalszej kolejności pojęcie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. W myśl ustawy jest to każde zachowanie, mogące spowodować w mieniu³:

1. jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
 2. jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne,
 3. przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego
- znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴.

Warto nadmienić, iż szczególne miejsce w definiowaniu pojęcia „korupcji” zajmuje Fundacja im. Stefana Batorego, która w roku 2010 przygotowała i opublikowała Program Przeciw Korupcji – Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski⁵.

Korupcję trudno jednoznacznie zdefiniować, ponieważ jest to zjawisko znane człowiekowi od wieków. Jednym z pierwszych myślicieli, którzy zapoczątkowali opisywanie omawianego pojęcia, był Konfucjusz, który uznawał, że „władza jest tym, co kusi ludzi, i tym, ci ich rujnuje”. Dalej, w 1500-letnim Talmudzie, ponad 100 z 613 przykazań dotyczy codziennego postępowania w kwestiach biznesowych i gospodarczych. Ponad dwa tysiące lat

³ Ibidem.

⁴ Por. DzU Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁵ Por. Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie..., op.cit., s. 99.

temu Kautilya, minister rządu hinduskiego króla, opisał zjawisko korupcji w *Arthashastra*. Natomiast w starożytnym Babilonie i Egipcie korupcja była powszechna w środowisku sędziowskim. Co więcej, w Grecji, za czasów Solona i Peryklesa, wysoki poziom publicznej moralności był formą ochrony przeciw rozwojowi korupcji (stosowane były skuteczne systemy kontroli osób publicznych). Można również dodać, że w Rzymie korupcja dotyczyła gubernatorów prowincji, właścicieli fabryk, dzierżawców kopalń, jak również poborców podatkowych. Idąc dalej tym tropem, można wskazać, że łapówkarze pojawiali się w najgłębszych partiach piekieł w dziełach Dantego czy Szekspira, a sprzedajność wskazywano jako aspekt ludzkiej natury. We współczesnym świecie pokusa łapownictwa, jakiemu stawić czoła musiał komitet organizacyjny, wpłynęła na decyzję lokalizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2002 roku w Salt Lake City. Można również wskazać, że korupcja jest obecna wśród członków Komisji Europejskiej, w latach 90. XX w. była również powodem załamania się rządów we Włoszech, Brazylii, Pakistanie i Demokratycznej Republice Konga, a także powodem odsunięcia Prezydent Suharto z Indonezji⁶.

Słownikowa definicja pojęcia „korupcja” wyznacza trzy obszary znaczeniowe: „zepsucie”, dawny synonim łapówki oraz naruszanie pewnych reguł społecznych⁷.

W języku polskim pojęcie „korupcji” oznacza natomiast „odpłatne podejmowanie decyzji” (przede wszystkim, choć nie wyłącznie) w urzędach publicznych lub takie wpływanie na te decyzje, które jest korzystne dla płacącego⁸.

Natomiast w języku potocznym korupcja utożsamiana jest z przekupstwem – według angielskiego słownika Black’s Law Dictionary „skorumpowany” oznacza: zepsuty, nieczysty, wypaczony, sprzedajny, zdeprawowany, zdegenerowany⁹. Natomiast Webster New Dictionary jako synonim korupcji podaje: zakażenie, popsucie i zniszczenie¹⁰.

Z kolei Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji określa ją jako „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”¹¹. Przejawia się poprzez przekupstwo, kradzież,

⁶ Przykłady zaczerpnięto z Lewicka-Strzałecka A.: Indywidualny i społeczny wymiar korupcji. „Annales”, No. 4, 2001, s. 137-146.

⁷ Cyt. za: Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie..., op.cit., s. 102.

⁸ Dylus A., Rudowski A.: Zaborski M.: Korupcja: oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wrocław 2006, s. 121.

⁹ Wells J.T.: Nadużycia w firmach – vademecum: zapobieganie i wykrywanie. LexisNexis. Warszawa 2006, s. 276.

¹⁰ Dylus A., Rudowski A.: Zaborski M.: Korupcja..., op.cit. s. 121.

¹¹ Art. 2 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu 4.11.1999 r. (DzU z 2004 r., Nr 244, poz. 2443).

protekcję, kupczenie wpływami, malwersacje, przywłaszczenie, wyłudzenie, łapownictwo i wiele innych¹².

Z kolei w naukach społecznych istota korupcji często upatrywana jest w wykorzystywaniu władzy publicznej dla celów prywatnych. Jednakże zjawisko korupcji nie jest domeną jedynie sfery publicznej, albowiem interakcje korupcyjne zachodzą także w sektorze prywatnym¹³.

Warto nadmienić, iż na arenie międzynarodowej również przyjmowane są różne definicje korupcji. Szeroką definicję korupcji przyjęła Rada Europy w Cywilnoprawnej Konwencji o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym z dnia 4 listopada 1999 r., w której za korupcję uznano: 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 otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę, przy czym łapówka może stanowić korzyść nie tylko dla odbiorcy, ale i dla innego podmiotu. Tak szerokie ujęcie definicji korupcji daje wyraz przekonaniu twórców Konwencji, a także całej Rady Europy, że korupcja godzi nie tylko w interesy ekonomiczne, ale podważa zasady demokracji, praworządności oraz społecznego i gospodarczego rozwoju społeczeństwa. Dlatego też walka z korupcją toczona była przez lata niezależnie przez poszczególne państwa. Jednak od początku ostatniej dekady XX wieku, wraz z przemianami społecznymi i ekonomicznymi, ze zjawiska o wymiarze krajowym korupcja przekształciła się w zjawisko transgraniczne, przekraczające granice państw i kontynentów¹⁴. Spowodowało to zjednoczenie i zintensyfikowanie wysiłków, mających ograniczać korupcję na poziomie międzynarodowym¹⁵. Przełom XX i XXI stulecia przyniósł nowe spojrzenie na zjawisko korupcji. Powszechna stała się świadomość, iż korupcja jest fenomenem, z którego zwalczaniem nie można sobie poradzić w ramach jednego państwa, działając partykularnie i kierując się wyłącznie własnymi interesami. W walkę z korupcją i tworzenie mechanizmów zapobiegających jej rozprzestrzenianiu się zaangażowały się praktycznie wszystkie organizacje międzynarodowe,

¹² Zob. przegląd przyczyn i uwarunkowań korupcji w Polsce: Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku (fragment raportu Banku Światowego). „Prokurator”, nr 3, 2000, s. 32 i n. Centralne Biuro Antykorupcyjne wydaje co roku „Mapę korupcji” obrazującą stan przestępczości korupcyjnej. Przykładowo w 2012 r. zanotowano 10972 takie przestępstwa („Mapa” z 2013 r.); Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Oblicza korupcji: formy i typy zachowań. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012, s. 119 i n.

¹³ Nowak C.: Korupcja w Polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych. C.H. Beck. Warszawa 2008, s. 4.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Nowak C.: Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego. Warszawa 2004, s. 2.

tak na poziomie regionalnym, jak i globalnym. Partykularną organizacją o charakterze regionalnym, która zajęła się zjawiskiem korupcji, jest Unia Europejska¹⁶.

3. Formy i typy korupcji

Jak już wcześniej wspomniano, korupcja jest fenomenem złożonym i wieloaspektowym, przyjmującym liczne formy i postacie, a zatem trudno jest określić ją w kategoriach definicji uwzględniającej jej kompletność i tożsamość. W znaczeniu powszechnym przez korupcję należy zatem rozumieć zafałszowanie jakiegoś stanu postrzeganego jako idealny i etycznie dobry. W sensie węższym korupcją jest nielegalne przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za wykonywanie czynności urzędowej lub naruszenie prawa. Innymi słowy, korupcja oznacza przekupstwo wyrażające się w braniu (sprzedajność) lub dawaniu łapówek. Korupcja może przyjąć formę czynną lub bierną – w zależności od tego, kto jest w danej sytuacji decydem. Niezależnie od tego, czy korupcja występuje na płaszczyźnie publicznej czy prywatnej, można wyróżnić trzy podstawowe kategorie korupcji¹⁷:

- korupcję polityczną, która koncentruje się na zdobywaniu władzy politycznej w celu realizacji interesów prywatnych,
- korupcję gospodarczą, odnoszącą się do poświęcenia interesu zasadniczego na rzecz tworzenia zysku dla konkretnej firmy, organizacji,
- korupcję w administracji publicznej, która – w wyniku sprawowania powierzonej władzy – skutkuje transferem korzyści publicznych do sfery korzyści prywatnych.

Niezależnie od intencji, wyróżnić można cztery podstawowe formy korupcji, mianowicie¹⁸:

- łapownictwo, czyli podejmowanie określonych działań lub decyzji w zamian za przyjęcie lub korzystanie z łapówki,
- malwersacje i kradzież, charakteryzujące się przekształceniem pieniędzy, własności lub innych wartości dla osobistych korzyści,
- oszustwo, czyli wykorzystywanie błędnych informacji w celu skłonienia kogoś do dobrowolnego zrzeczenia się własności,
- wyłudzenia, charakteryzujące się groźbą przemocy, wyjawienia/zatajenia lub zniszczenia informacji w celu nakłonienia drugiej strony do współpracy.

¹⁶ Barcik J., Wentkowska A.: *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. C.H. Beck. Warszawa 2008, s. 3.

¹⁷ Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: *Oblicza...*, op.cit., s. 118.

¹⁸ *Ibidem*, s. 119.

Poza wskazanymi wyżej formami korupcji można również wskazać pewne zachowania korupcyjne, takie jak¹⁹:

- zmowa,
- nadużycie swobody,
- kumoterstwo,
- nepotyzm,
- klientelizm,
- niewłaściwe polityczne dotacje.

Warto podkreślić, że korupcja może być również rozróżniona według charakteru uczestnictwa stron, jakie biorą w niej udział. Na tej podstawie można wyróżnić²⁰:

- korupcję umowną, gdy strona korumpowana bierze w niej udział dobrowolnie i jest aktywnym uczestnikiem tego procesu,
- korupcję przymusową, gdy strona korumpowana bierze w niej udział pod presją,
- korupcję niełączoną, gdy korzyści uzyskiwane są kosztem osoby, która nie ma świadomości, że stała się uczestnikiem tego procesu.

Biorąc pod uwagę powyższe typologie korupcji, można w dalszej kolejności wskazać trzy typy oceny korupcji w społeczeństwie, mianowicie²¹:

- białą, czyli zakodowaną w odbiorze społecznym jako tolerancyjna,
- szarą, postrzeganą jako haniebną i karygodną,
- czarną, dotkliwie naruszającą społeczne normy moralne i prawne.

Podsumowując, należy stwierdzić, że korupcja wywołuje koszty makroekonomiczne i upośledza funkcjonowanie mechanizmów gospodarczych (np. wolnej konkurencji). Zaburza wypełnianie przez instytucje państwowe ich funkcji oraz zachowanie równości wobec prawa, a tego rodzaju uchybienia są szczególnie negatywnie postrzegane i podważają zaufanie do demokratycznego państwa prawnego²², u którego podstaw leżą kompetencja i uczciwość osób pełniących funkcje publiczne²³.

¹⁹ Ibidem, s. 120 i n.

²⁰ Zob.: Arora D.: Conceptualizing the Context and Contextualising the Concept: Corruption Reconsidered. "Indian Journal of Public Administration", No. 39(1), 1993, p. 1-19.

²¹ Zob.: Hidenheimer A.J.: Perspectives on the Perception of Corruption, [in:] Heidenheimer A.J., Johnston M., Le Vine V. T. (eds.): Political Corruption. A Handbook. New Brunswick 1989, p. 855-869.

²² Zabłocki J.: Implementacja rozwiązań etyczno-prawnych w jednostkach samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2013, s. 42 i n.

²³ Szewczyk H.: Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2012, s. 74.

4. Specyfika zarządzania publicznego

Współczesnej administracji publicznej oraz innym podmiotom realizującym cele publiczne stawia się coraz większe wymagania dotyczące efektywności ich działań. Ograniczeniem w tym zakresie jest wiele czynników, wśród których można wskazać niewspółmiernie niski poziom wiedzy, zaangażowania oraz umiejętności ze strony osób podejmujących decyzje i odpowiedzialnych za realizację celów tych organizacji²⁴.

Pokonanie występujących w administracji publicznej ograniczeń, będących konsekwencją zarządzania sektorem publicznym w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, następuje różnymi metodami. Ich wdrażanie wspiera wzrost zapotrzebowania na menedżerów publicznych. Jest on stymulowany przez następujące zjawiska społeczno-gospodarcze²⁵:

- stały wzrost wydatków publicznych,
- presję obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych (wzrost bezrobocia, wzrost przestępczości, powiększające się sfery ubóstwa itp.),
- wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony coraz lepiej wykształconego i świadomego swoich praw społeczeństwa,
- domaganie się poprawy jakości usług publicznych,
- możliwości wpływania na ofertę usługową,
- zmiany tradycyjnych biurokratycznych struktur,
- wzmacnianie – a czasem wywoływanie – tendencji zmian przez organizacje międzynarodowe (OECD, Unia Europejska, Bank Światowy itp.).

Dużą rolę w procesie zmian funkcjonowania administracji publicznej, a w szczególności zarządzania publicznego, odgrywają reformy administracji publicznej. W ich wyniku nastąpiła zmiana podejścia w zakresie zarządzania publicznego, uwarunkowana w szcze-

²⁴ Więcej na ten temat Kożuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet. Warszawa 2004, s. 9. Szerzej na ten temat piszą w szczególności Sitko-Lutek A.: Kultura organizacyjna okresu transformacji. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 12, 2005, s. 57-72; Sitko-Lutek A.: Nowy paradygmat doskonalenia menedżerów. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3/4, 2006, s. 65-74; Czerwińska M.: Profil cech menedżerskich w warunkach globalizacji i zaostrzającej się konkurencji, [w:] Bojar E. (red.): Menedżer XXI wieku w warunkach zaostrzającej się konkurencji. Politechnika Lubelska, Lublin 2005, s. 48; Żelazna-Blicharz A., Blicharz P.: Kluczowe kompetencje i umiejętności współczesnego menedżera, [w:] Bojar E. (red.): Menedżer XXI wieku w warunkach zaostrzającej się konkurencji, op.cit., s. 78; Bojar E.: Menedżer XXI wieku – ile wiedzy, ile umiejętności? Politechnika Lubelska, Lublin 2003, w szczególności s. 12-24. Por. też Michna A.: Poziomy uczenia się w organizacji – wybrane aspekty. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 34, 2008, s. 199-203 oraz Sitko-Lutek A., Pawłowska E.: Kapitał społeczny a doskonalenie kompetencji menedżerów. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 3, 2008, s. 17-27.

²⁵ Szerzej Depre R., Hondeghe A., Bodiguel J.: Public Servants in Transition? [in:] Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghe A. (eds.): New Public Managers in Europe. McMillan Press Ltd., London 1996, p. 281-282.

gólności czynnikami polityczno-ekonomicznymi²⁶. Niewątpliwie reformy administracji publicznej wdrażane od początku lat 90. ubiegłego wieku stanowią próbę odpowiedzi na oczekiwania obywateli współczesnych państw. Jest to niezmiernie ważne z punktu rozpoznawania obecnych tendencji w zarządzaniu organizacjami publicznymi w Polsce²⁷.

Zarządzanie w sferze publicznej zostało uznane przez badaczy za subdyscyplinę naukową zarządzania, w sensie ogólnym, która zajmuje się jednym z obszarów funkcjonalnych organizacji. Teoretyczne podstawy zarządzania publicznego tworzą liczne teorie, modele i koncepcje, przykładowo:

- teoria organizacyjnych konfiguracji sektora publicznego (*organisational configurations in public sector management*), nawiązująca do dwóch podstawowych zasad sprawnego działania, a mianowicie: skuteczności oraz ekonomiczności. Główne założenie tej teorii wskazuje, że poszczególnych części organizacji nie należy rozpatrywać oddzielnie, gdyż właściwe znaczenie nadaje im organizacja jako całość²⁸,
- model publicznej domeny (*public domain model*), koncentrujący się na celach sfery publicznej, warunkach ją konstytuujących oraz zadaniach rządu, które są realizowane przez funkcjonowanie sfery publicznej²⁹,
- koncepcja organizacyjnej publiczności (*organisational publicness*), objaśniająca specyfikę organizacji publicznych i ich relacji z otoczeniem³⁰.

Głównym uzasadnieniem wyodrębnienia zarządzania publicznego – jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu – jest zróżnicowanie organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. Organizacje publiczne różni od innych przede wszystkim to, że podejmują różne przedsięwzięcia w interesie publicznym³¹.

²⁶ Szerzej Kettl D.F.: *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press, Washington 2000, p. 3-4.

²⁷ Zob. Kożuch B., op.cit., s. 23-24. Więcej na ten temat pisze Michna A.: *Wpływ organizacyjnego uczenia się na efektywność funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*. Politechnika Śląska, Gliwice 2007, s. 10-25.

²⁸ Szerzej Roberts N.C.: *Organisational Configurations: Four Approaches to Public Sector Management* [in:] Brudney J.L., O'Toole L.J.Jr., Rainey H.R. (eds.): *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*. Georgetown University Press, Washington 2000, p. 218-220, 224-229.

²⁹ Szerzej Markowski T., Banachowicz B.: *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*. „Współczesne Zarządzanie”, nr 4, 2003, s. 15 oraz Hausner J. (red.): *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 11.

³⁰ Kożuch B., op.cit., s. 50.

³¹ Ibidem, s. 51.

Celem nauki o zarządzaniu, zwanej też podstawami kierowania organizacjami, teorią zarządzania czy też teorią organizacji i zarządzania³², jest diagnozowanie pewnego fragmentu rzeczywistości, będącego przedmiotem jej zainteresowania, wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego działania ludzi i ich zmianami, ukazywanie prawidłowości tych zmian, ich funkcjonalnych, strukturalnych oraz przyczynowo-skutkowych zależności, a także wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości. Teoria zarządzania pełni zatem funkcje: diagnostyczną, wyjaśniającą (eksplanacyjną) oraz prognostyczną³³. Istotę zarządzania stanowi natomiast efektywne wykorzystywanie zasobów dla osiągnięcia określonych celów. W odniesieniu do zarządzania publicznego szczególnego znaczenia nabiera koordynowanie – zwłaszcza gdy odnosi się do takich organizacji, jak cała gospodarka, region czy też gmina³⁴.

Proces zarządzania, bez względu na rodzaj organizacji oraz jej cele, można scharakteryzować, wyróżniając cztery podstawowe czynności, jakimi są: planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie³⁵. Zarządzanie publiczne jest procesem kierującym działaniem organizacji na osiągnięcie jej celów w sposób sprawny i skuteczny. Sprawność oznacza korzystny stosunek nakładów w stosunku do wyników (minimalizacja strat). Skuteczność oznacza wykonywanie zaplanowanych działań, a dzięki temu osiągnięcie założonych celów.

W procesie zarządzania publicznego wykorzystywane są różnorodne zasoby, które w literaturze dzieli się na cztery podstawowe rodzaje: ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne³⁶. Zasoby ludzkie to członkowie organizacji – ludzie pracujący w instytucji. Zasoby rzeczowe to wszelkie rzeczy materialne, jakimi dysponuje organizacja – nieruchomości i ruchomości, wyposażenie, wszelkie narzędzia i urządzenia wykorzystywane

³² Szerzej Krzyżanowski L.: O podstawach kierowania organizacjami. PWN, Warszawa 1999, s. 137. Szerzej pisze o tym Apanowicz J., Rutka R.: Charakterystyka wiedzy o zarządzaniu, [w:] Czemiński A.: Zarządzanie organizacjami. TNOiK, Toruń 2001, s. 38 oraz Kożuch B. (red.): Zarządzanie. Podstawowe zasady i funkcje. Uniwersytet Białostocki, Białystok 2000, s. 11.

³³ Więcej piszą o tym Kożuch B., op.cit., s. 60. Więcej na ten temat piszą Oleksyn T.: Zarządzanie potencjałem pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach – istota, specyfika, wyzwania. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 1, 2003; Strużycki M. (red.): Zarządzanie przedsiębiorstwem. Difin, Warszawa 2004, s. 101-107; Bieniok H. (red.): Zarządzanie małą firmą. Akademia Ekonomiczna, Katowice 1995, s. 15.

³⁴ Według szczebli zarządzania wyodrębnić można następujące rodzaje zarządzania publicznego (Kożuch B., op.cit. s. 60):

- mikrozarządzanie (zarządzanie organizacjami szczebla podstawowego),
- mezozarządzanie, obejmujące zarządzanie w różnych układach przestrzennych oraz w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego,
- makrozarządzanie (zarządzanie w skali gospodarki narodowej),
- zarządzanie międzynarodowymi organizacjami publicznymi.

³⁵ Robbins S.P., DeCenzo D.A.: Podstawy zarządzania. PWE, Warszawa 2002, s. 32; por. też: Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. PWN, Warszawa 1998, s. 36.

³⁶ Koźmiński A., Piotrowski W. (red.): Zarządzanie – teoria i praktyka. PWN, Warszawa 2001, s. 62; por. też: Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R.: Kierowanie. PWE, Warszawa 2001, s. 24.

w pracy. Na zasoby finansowe składają się aktywa w dowolnej postaci (pieniądze na koncie, gotówka, papiery wartościowe) posiadane aktualnie lub możliwe do zdobycia w krótkim czasie. Można do nich zaliczyć wierzytelności (o ile jest możliwe szybkie przekształcenie ich w zasoby bieżące). Zasoby informacyjne to wszelkie informacje i wiedza, jaką dysponuje organizacja. Niektóre można rejestrować i przechowywać na nośnikach (dane komputerowe, dokumenty, raporty, zestawienia, analizy), inne pozostają w pamięci członków organizacji – chodzi o wiedzę i doświadczenie pracowników. Specyficzną cechą części tych zasobów jest despacjalizacja, czyli możliwość ich wykorzystania niezależnie od miejsca i czasu, nawet w wielu procesach jednocześnie, jak ma to miejsce w przypadku danych komputerowych czy *know-how*. Istotną cechą zasobów jest możliwość ich transformacji i wymienialność, choć nie wszystkie można ująć w prostym bilansie organizacji – takimi wyjątkami są np. kultura organizacji, kapitał klientów czy kapitał partnerów³⁷.

Planowanie to proces wyznaczania realnych i możliwych do osiągnięcia celów, opracowywanie strategii i planów podporządkowanych celom, a także rozbiecie większych celów na mniejsze, które po zrealizowaniu dają w sumie osiągnięcie celu wyższego szczebla.

Z kolei organizowanie określa się jako ustalanie sposobów wykonania konkretnych zadań ujętych w planach, rozdzielanie zasobów pomiędzy zespoły i pojedynczych członków organizacji w sposób, z jednej strony, unikający strat i marnotrawienia zasobów, z drugiej zaś efektywnie wykorzystujący możliwości pracowników, jednak bez ich przeciążania.

Przewodzenie określa się jako kierowanie ludźmi, za pomocą odpowiednich mechanizmów motywacji – bodźców pozytywnych i negatywnych, czyli nagród i kar (materialnych i niematerialnych), zasadniczo bez użycia przymusu. W przywództwie zwraca się uwagę na lidera zespołu, który oprócz motywowania potrafi też rozwiązywać problemy interpersonalne oraz zapobiega konfliktom.

Natomiast kontrolowanie można określić jako czuwanie nad kierunkiem działań organizacji, sprawdzanie rezultatów, porównywanie z normami kontrolnymi (wynikającymi z obowiązującego prawa oraz planów organizacji), porównywanie stanu rzeczywistego ze stanem.

W każdym z tych elementów i na każdym etapie zarządzania publicznego może wystąpić zjawisko korupcji, dlatego ważne jest, by podejmować takie kroki, które będą w stanie zminimalizować ryzyko jej wystąpienia. Wymóg ten winien przełożyć się na bardzo konkretne i systematycznie realizowane cele. Jest to fundamentalnym zadaniem wszelkiej władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak też całego społeczeństwa.

³⁷ Bruzda J., Marek S.: Zasoby i ich znaczenie w działalności przedsiębiorstwa, [w:] Marek S., Białasiewicz M. (red.): Podstawy nauki o organizacji. PWE, Warszawa 2008, s. 134 i n.

W zakresie oddziaływania poszczególnych władz, w tym także administracyjno-kontrolnej, szczególnie wymagane powinno być³⁸:

- ograniczenie immunitetów i zwiększenie odpowiedzialności polityków oraz innych funkcjonariuszy publicznych,
- zwiększenie jawności życia publicznego (wymóg składania zeznań majątkowych przez polityków i innych funkcjonariuszy publicznych),
- zwiększenie kontroli nad finansowaniem partii politycznych,
- tworzenie profesjonalnego, apolitycznego korpusu służby cywilnej,
- tworzenie mechanizmów ograniczających możliwości wywierania wpływu na procesy legislacyjne,
- zwiększenie wydolności oraz odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości,
- większa troska o jasność stanowionego prawa i klarowność jego interpretacji,
- zniesienie uprzywilejowania elit politycznych oraz zwiększenie odpowiedzialności za ich bezprawne wykorzystywanie,
- zwiększenie efektywności mechanizmów finansowania działalności politycznej,
- większy rozdział między sferą działalności publicznej i prywatnej,
- wzmocnienie przejrzystości w życiu publicznym, zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji administracyjno-politycznych.

Realizacja tych zmian oraz ich skuteczność uzależniona jest od konkretnych ludzi. Stąd też przeciwdziałanie korupcji jako złu moralnemu i społecznemu wymaga przede wszystkim uczciwości człowieka. Innymi słowy, człowiek winien zawsze i wszędzie sam siebie pilnować i sprawiedliwie oceniać, nie zaś tylko „pilnować się”, aby nie być przyłapanym na nieetycznym zachowaniu.

5. Prognoza zagrożeń korupcyjnych w zarządzaniu publicznym

Bazując na badaniach prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz raporcie z roku 2013, można dokonać prognozy zagrożeń korupcyjnych w zarządzaniu publicznym. Należy przy tym mieć na uwadze, że trwałym elementem zachowań korupcyjnych jest czynnik ludzki, podatny na pokusy dodatkowego zarobku, choć może być też uwarunkowany zakresem kompetencji przyznanych urzędnikom. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele i mogą to być między innymi³⁹:

³⁸ Makowski G.: Korupcja jako problem społeczny. Trio. Warszawa 2008, s. 171-176; por. także: Jarosz M.: Władza. Przywileje. Korupcja. PWN, Warszawa 2004, s. 204-205.

³⁹ Por. Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce. Raport CBA, Warszawa 2013, s. 49.

- niejasność procedur (np. w zależności od województwa, stosowanie odmiennych kryteriów formalnych przy ocenie wniosków lub ocenianie projektu pod kątem bliżej niesprecyzowanego „kryterium bieżących potrzeb”),
- przeprowadzanie i dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem obowiązujących przepisów (np. konstruowanie SIWZ w sposób preferujący konkretnego wykonawcę czy nadużywanie trybów o ograniczonej konkurencyjności),
- świadczenie przez urzędników, odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, usług doradczych i szkoleniowych na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie. Pomoc taka ma charakter doradczo-konsultingowy i polega najczęściej na sporządzeniu wniosków o dotacje, przygotowaniu projektów lub analiz finansowych. Zdarza się również, że urzędnicy wpływają na przyspieszenie procedur administracyjnych lub na wynik postępowania kwalifikacyjnego. Pracownicy urzędów świadczą usługi także na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie na terenie innych województw,
- nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie odbiorów realizowanych zadań.

Bardzo ważnym problemem jest nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez urzędników odpowiedzialnych za kontrolę realizacji inwestycji, polegające m.in. na nienaliczaniu i niedochodzeniu kar umownych od wykonawców zadań. Mowa tu zarówno o pracownikach instytucji kontrolnych o charakterze ogólnokrajowym, jak i tych o zasięgu lokalnym (jednostki samorządowe, urzędy pracy, regionalne instytucje finansujące itp.).

Zagrożeniem mogą być także⁴⁰:

- kontrola projektów, z którą związane jest ryzyko wydawania wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego decyzji,
- uzyskiwanie pozwoleń i decyzji administracyjnych dla inwestycji na etapie przygotowywania i realizacji projektów publicznych.

Należy podkreślić, że istniejące rozwiązania organizacyjne negatywnie wpływają na realizację zadań przez krajowe inspekcje, np. weterynaryjną oraz farmaceutyczną. W obu przypadkach charakterystyczna jest podwójna podległość wojewódzkich inspektoratów: z jednej strony głównemu inspektorowi (nadzór merytoryczny), a z drugiej – wojewodom sprawującym nadzór administracyjny. Ma to niekorzystny wpływ na wiarygodność instytucji. Ponadto podległość wojewodom może powodować wywieranie nacisków w związku z realizacją zadań i obsadą stanowisk. Może to ograniczać skuteczność inspekcji w egzekwowaniu prawa wobec podmiotów powiązanych z decydentami na szczeblu centralnym oraz lokalnym.

⁴⁰ Ibidem, s. 50.

6. Podsumowanie

W świetle przedstawionych powyżej rozważań można uznać, że korupcja jest zjawiskiem stale obecnym w życiu społecznym, a tym samym stanowi element zarządzania publicznego.

W różnych czasach i w poszczególnych społeczeństwach zróżnicowane pozostają jej zakres i stopień oddziaływania na życie społeczne, a w szczególności na gospodarkę.

Do tej pory jednak żadnemu z państw nie udało się rozwiązać tego problemu, mimo sukcesywnie podejmowanych działań w celu jego ograniczenia.

W odniesieniu do problematyki zarządzania publicznego, badania społeczne oraz raporty sporządzane przez firmy audytorskie wskazują na poczucie dość powszechnego występowania korupcji w Polsce. Choć zgodnie z Indekssem Percepcji Korupcji, przygotowywanym co roku przez Transparency International, Polska osiąga coraz lepsze wyniki (przykładowo 5,5 punktu w 2011 r. w stosunku do wyniku 5,3 z 2010 r.), to wciąż w opinii publicznej korupcja pozostaje jednym z ważniejszych problemów społecznych. Z badań TNS OBOP wynika, że nadal zdecydowana większość respondentów (prawie $\frac{3}{4}$) jest przekonana o tym, że korupcja w Polsce występuje „bardzo często” lub „raczej często”. Należy jednak podkreślić, że sondaż przeprowadzony w roku 2010 wykazał jednak, że po raz pierwszy od dziesięciu lat znacznie zmniejszył się odsetek osób przekonanych, że korupcja występuje „bardzo często”. W 2010 r. uważała tak prawie co czwarta osoba (24%), podczas gdy w 2007 r. niemal co druga, a w latach 2003 i 2005 było to aż prawie 70% respondentów.

Z uwagi na interes ekonomiczny państwa należy jednak podjąć działania, mające na celu przede wszystkim:

1. stworzenie polityki antykorupcyjnej państwa, prowadzącej do wdrożenia w instytucjach publicznych jednolitych rozwiązań antykorupcyjnych,
2. wdrożenie rozwiązań ukierunkowanych na współdziałanie, w tym wymianę informacji między instytucjami państwowymi oraz organami ścigania i służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępstw,
3. objęcie osłoną prac legislacyjnych nad projektami przepisów o szczególnym znaczeniu dla interesów ekonomicznych państwa.

Bibliografia

1. Apanowicz J., Rutka R.: Charakterystyka wiedzy o zarządzaniu, [w:] Czemiński A.: Zarządzanie organizacjami. TNOiK, Toruń 2001.
2. Arora D.: Conceptualizing the Context and Contextualising the Concept: Corruption Reconsidered. „Indian Journal of Public Administration”, No. 39(1), 1993.

3. Barcik J., Wentkowska A.: Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. C.H. Beck, Warszawa 2008.
4. Bieniok H. (red.): Zarządzanie małą firmą. Akademia Ekonomiczna. Katowice 1995.
5. Bojar E.: Menedżer XXI wieku – ile wiedzy, ile umiejętności? Politechnika Lubelska, Lublin 2003.
6. Bruzda J., Marek S.: Zasoby i ich znaczenie w działalności przedsiębiorstwa, [w:] Marek S., Białasiewicz M. (red.): Podstawy nauki o organizacji. PWE, Warszawa 2008.
7. Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 r., DzU z 2004 r., Nr 244, poz. 2443.
8. Czerwińska M.: Profil cech menedżerskich w warunkach globalizacji i zaostrzającej się konkurencji, [w:] Bojar E. (red.): Menedżer XXI wieku w warunkach zaostrzającej się konkurencji. Politechnika Lubelska, Lublin 2005.
9. Depre R., Hondeghem A., Bodiguel J.: Public Servants in Transition? [in:] Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (eds.): New Public Managers in Europe. McMillan Press Ltd., London 1996.
10. Dylus A., Rudowski A., Zaborski M.: Korupcja: oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006.
11. Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. PWN, Warszawa 1998.
12. Hausner J. (red.): Studia z zakresu zarządzania publicznego. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2001.
13. Hidenheimer A.J.: Perspectives on the Perception of Corruption, [in:] Heidenheimer A.J., Johnston M., Le Vine V.T. (eds.): Political Corruption. A Handbook. New Brunswick 1989.
14. Jarosz M.: Władza. Przywileje. Korupcja. PWN, Warszawa 2004.
15. Kettl D.F.: The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance. Brookings Institution Press, Washington 2000.
16. Koźmiński A., Piotrowski W. (red.): Zarządzanie – teoria i praktyka. PWN, Warszawa 2001.
17. Kożuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa 2004.
18. Krzyżanowski L.: O podstawach kierowania organizacjami. PWN, Warszawa 1999.
19. Lewicka-Strzałecka A.: Indywidualny i społeczny wymiar korupcji. „Annales”, No. 4, 2001.
20. Makowski G.: Korupcja jako problem społeczny. Trio, Warszawa 2008.
21. Markowski T., Banachowicz B.: Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. „Współczesne Zarządzanie”, nr 4, 2003.

22. Michna A.: Poziomy uczenia się w organizacji – wybrane aspekty. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 34, 2008.
23. Michna A.: Wpływ organizacyjnego uczenia się na efektywność funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw. Politechnika Śląska, Gliwice 2007.
24. Nowak C.: Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.
25. Nowak C.: Korupcja w Polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych. C.H. Beck, Warszawa 2008.
26. Oleksyn T.: Zarządzanie potencjałem pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach – istota, specyfika, wyzwania. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 1, 2003.
27. Preambuła do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 31 października 2003 r., DzU z 2007 r. Nr 84, poz. 563.
28. „Prokurator”, nr 3, 2000.
29. Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce. Raport CBA, Warszawa 2013.
30. Robbins S.P., DeCenzo D.A.: Podstawy zarządzania. PWE, Warszawa 2002.
31. Roberts N.C.: Organisational Configurations: Four Approaches to Public Sector Management [in:] Brudney J.L., O’Toole L.J.Jr., Rainey H.R. (eds.): Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice. Georgetown University Press, Washington 2000.
32. Sitko-Lutek A., Pawłowska E.: Kapitał społeczny a doskonalenie kompetencji menedżerów. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 3, 2008.
33. Sitko-Lutek A.: Kultura organizacyjna okresu transformacji. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 12, 2005.
34. Sitko-Lutek A.: Nowy paradygmat doskonalenia menedżerów. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3-4, 2006.
35. Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych. „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1, 2012.
36. Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A.: Oblicza korupcji: formy i typy zachowań. Organizacja i Zarządzanie, nr 1, 2012.
37. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R.: Kierowanie. PWE, Warszawa 2001.
38. Strużycki M. (red.): Zarządzanie przedsiębiorstwem. Difin, Warszawa 2004.
39. Szewczyk H.: Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2012.
40. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, DzU Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
41. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, DzU z 2006 r. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.

42. Wells J.T.: Nadużycia w firmach – vademecum: zapobieganie i wykrywanie. LexisNexis, Warszawa 2006.
43. Zabłocki J.: Implementacja rozwiązań etyczno-prawnych w jednostkach samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2013.
44. Żelazna-Blicharz A., Blicharz P.: Kluczowe kompetencje i umiejętności współczesnego menedżera, [w:] Bojar E. (red.): Menedżer XXI wieku w warunkach zaostrej się konkurencji. Politechnika Lubelska, Lublin 2005.