



KIPR
Polskie NGO

Analiza

Rola NGO w przeciwdziałaniu
korupcji w Polsce

Autor: Piotr Balcerowski



Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności -
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018 – 2030.



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



1

Zagadnienia wstępne



KIPR

Rola polskich NGO w oddziaływaniu na sferę i opinię publiczną, która systematycznie rośnie, co m.in. wynika z faktu, iż powstaje coraz więcej organizacji pozarządowych gromadzących, siłą rzeczy, coraz więcej członków i wolontariuszy. Własne kanały komunikacji i zasięgi dotyczące sympatyków/followersów są naturalnie dodatkowym wzmocnieniem siły wspomnianego oddziaływania. I choć w dalszym ciągu sporo brakuje nam do takich krajów jak Niemcy, USA, o swoistym belgijskim ewenemencie nie wspominając (pracownicy NGO stanowią 15% wszystkich pracowników), wydaje się, że jednak wraz z systematycznym bogaceniem się Polaków dystans ten będzie skracany.

Jednym z ważniejszych (z punktu widzenia tzw. interesu społecznego) i w dodatku silnie rozwijającym się w ostatnich latach na tzw. Zachodzie aspektów aktywności NGO jest aktywność w sferze monitorującej zjawiska korupcyjne i nietransparentne w życiu publicznym. Być może brzmi to jak truizm, ale nie powinno to dziwić, wszak podstawą dobrze funkcjonującej demokracji i sprawnego państwa jest „patrzenie na ręce” władzy politycznej i ekonomicznej przez media i NGO, które powoli zaczynają pełnić zbliżoną funkcję ze względu na zasięgi.

Polska również posiada tradycje w takiej aktywności, do najchlubniejszych należy działalność przez ponad dekadę (w latach 2001-2013) NGO-sowej Koalicji Antykorupcyjnej pod przewodnictwem Transparency International. W niniejszej pracy będę chciał w zarysie przedstawić jej dorobek oraz zachęcić Czytelnika do zastanowienia się nad wykorzystaniem go współcześnie.

Niestety koalicja nie przetrwała próby czasu zaś większość działań NGO w obszarze antykorupcyjnym czy quasi korupcyjnym w wersji 2.0 (jak np. inicjatywa Związku Przedsiębiorców Polskich dotycząca nagłaśnienia niepłacenia podatku CIT przez zagraniczne korporacje) miała charakter autonomiczny i nie była skoordynowana z innymi organizacjami w ramach jednej platformy etc.



KIPR

Zaprzestanie funkcjonowania koalicji antykorupcyjnej w 2013 roku, co siłą rzeczy obniżyło w percepcji obywatelskiej rangę problematyki, było tym bardziej szkodliwe społecznie, gdyż pojawiły się nowe niepokojące zjawiska, które wymagają zainteresowania również NGO. Do nich należy, nie tylko w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę, przede wszystkim kwestia transparentności finansowania kampanii informacyjnych, głównie w internecie. Jest ona konieczna, aby łatwiej można było zidentyfikować źródła, które finansują de iure lub de facto inicjatywy sprzeczne z szeroko rozumianym interesem Rzeczypospolitej Polskiej. Ta kwestia zresztą dotyczy samych NGO i stosunek do niej jest rodzajem testu na wiarygodność.

Konieczność zwiększenia społecznej świadomości wyżej wymienionych zagrożeń oraz kooperacji organizacji pozarządowych zainteresowanych tą problematyką, wydaje się tym godniejsza uwagi w związku z zapowiedzią nowego rządu likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Powstałe w 2006 roku Biuro, było z jednej strony ukoronowaniem starań szeregu środowisk zainteresowanych faktyczną walką z korupcją w Polsce, z drugiej zaś strony po prostu prawnoinstytucjonalnym unormowaniem sytuacji na wzór dojrzałych demokracji angielskiej czy francuskiej, w których służba dedykowana walce z korupcją istnieje.

Niniejszy szkic traktuję jako wprowadzenie do dyskusji o współczesnych wymiarach korupcji czy quasi korupcji i roli NGO w jej zwalczaniu. Jego struktura będzie następująca: w pierwszym rozdziale przedstawię współczesne definicje korupcji, następnie zarysuję kontekst historyczny występowania korupcji w Polsce, zaś w kolejnym rozdziale opiszę główne narzędzia instytucjonalne do walki z korupcją w Polsce. Wreszcie, będę chciał opisać szanse i zagrożenia stojące przed polskimi NGO w kontekście korupcji w Polsce i pokusić się o pewne wnioski/rekomendacje.



2

Definicija korupciji



KIPR

Jak pisał w swej bardzo ciekawej pracy („Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD) prof. Tomasz Grosse: „Korupcja pierwotnie oznaczała psucie się, gnicie i rozkład moralny (B. Sędko 1998). Obecnie oznacza przede wszystkim nadużycie władzy publicznej dla korzyści prywatnych (V. Tanzi 1998; J. Pope 1999). Mogą to być różnego rodzaju korzyści - głównie natury pieniężnej, ale również podarunki, miejsce pracy, innego typu usługi lub dobra. Wymienione korzyści mogą zostać przyznane bezpośrednio lub w przyszłości. Mogą dotyczyć bezpośrednio danej osoby, albo jego rodziny, klienteli, partii itp. Działalność wywołana przyjęciem jakiejś korzyści może być wykonywana zgodnie z prawem (wtedy, kiedy np. decyzja administracyjna jest jedynie przyspieszona w wyniku łapówki), lub wbrew obowiązującemu prawu. Zazwyczaj zachowania korupcyjne są lokowane na obszarze granicznym pomiędzy sektorem publicznym tj. środowiskiem politycznym lub urzędniczym, które dysponuje odpowiednim wpływem na decyzje w zakresie dóbr publicznych - a podmiotami gospodarczymi (prywatnymi, publicznymi, krajowymi, zagranicznymi), które w sposób niezgodny z prawem, chcą uzyskać wpływ na tę decyzję. Dlatego niektórzy specjaliści wymieniają dwa typy korupcji: na urzędzie oraz polityczną, jako dwa najczęściej spotykane środowiska podlegające tej patologii (O. Górniok 2000).”[1]

Definicja korupcji jest też dość ściśle zdefiniowana w polskim ustawodawstwie m.in. w ustawie o CBA, w której możemy m.in. przeczytać: „Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn: 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]



KIPR

Jeśli zaś chodzi o kwestie quasi korupcyjne związane z brakiem transparentności finansowania z zagranicy, to na gruncie polskiego ustawodawstwa, z jednej strony rzecz mamy stosunkowo precyzyjnie ujętą w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[3] oraz ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych [4], z drugiej zaś strony mamy takie case'y z zeszłorocznej kampanii wyborczej jak te, w których zarejestrowane poza granicami Polski spółki zarządzające kampaniami informacyjnymi w polskiej infosferze, realizowały de facto „inicjatywę ustawodawczą” w swej najradykałniejszej formie tj. zmiany składu ciała ustawodawczego na ideologicznie przyjazny. Więcej o tych kwestiach, związanych m.in. z konsekwencjami naszego członkostwa w Unii Europejskiej, napiszę w kolejnych podrozdziałach tej pracy. Tymczasem przedstawię krótki zarys historyczny opisywanego zjawiska.



3

Historyczne uwarunkowania
korupcji w Polsce

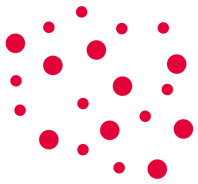


KIPR

Niestety w polskiej historii możemy z łatwością odnaleźć wielowiekowe tradycje korupcji. Była to druga, ciemniejsza strona naszego „królewskiego republikanizmu”. Wystarczy przypomnieć praktykę kupowania w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej urzędów publicznych, a nawet dostępu do samego stanu szlacheckiego. System polityczny opierał się wówczas na wielostronnych powiązaniach klientalnych a wszelkie wybory polityczne - na czele z elekcjami królewskimi - były okazją do masowego przekupstwa dokonywanego przez magnaterię oraz dwory państw europejskich (Zobacz T. Grosse).

Oczywiście nie mała była też rola innych narodowości w rozprzestrzenianiu się zjawiska korupcji w Polsce. Chodzi tu zarówno o Żydów, którzy poprzez łapówki starali się zmniejszać swoje zobowiązania podatkowe (każały były zobowiązane płacić podatek pogłówny tj. od liczby ich mieszkańców, wedle części badaczy ich liczba była radykalnie zaniżana etc.)[5] jak i o przyszłych zaborców, którzy sowicie optacali zdrajców[6].

Okres zaborów również nie sprzyjał walce z plagą korupcji, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż znaczna część obszaru dawnej Rzeczypospolitej została okupowana przez Imperium Korupcji, jak nazwał Rosję w swej ważnej publikacji profesor Andrzej Chwalba. Ale rzecz jasna ta kwestia nie dotyczyła jedynie zaboru rosyjskiego. Dobrze istotę sprawy oddaje anegdota przytoczona we wspomnianej książce prof. Chwalby: „Wypytywano Izraelitę, przemytnika operującego u zbiegu trzech granic zaborczych w rejonie Mysłowic i Maczek, gdzie najlepiej i najpewniej. Odpowiedział, że idealne warunki pracy znajduje na granicach pruskiej i rosyjskiej. Na pruskiej bowiem urzędnicy w ogóle nie biorą łapówek, zatem wie, czego może się spodziewać, na rosyjskiej biorą wszyscy, co również wskazuje sposób zachowania, natomiast najtrudniej jest na austriackiej, gdyż nie wiadomo z góry, który funkcjonariusz bierze, a który tego nie czyni”.[7] Zabory z całą pewnością nasiliły zjawisko mentalności korupcyjnej również dlatego, iż administracja była postrzegana jako wroga.

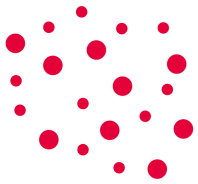


KIPR

Miało to naturalnie przełożenie na postawy i zachowania części przedstawicieli establishmentu w odrodzonej Rzeczypospolitej, w której niestety korupcja była obecna niezależnie od barw partyjnych, choć początki były bardzo obiecujące (w 1920 roku wprowadzono m.in. karę śmierci za defraudacje - szacuje się, iż wykonano ok 80 wyroków, przede wszystkim na wojskowych). Niemniej z czasem zaborcza spuścizna, relatywna bieda m.in. związana z pożogą wojenną, wojna celna z Niemcami oraz niemąta presja „prywatyzacyjna” kapitału zagranicznego (przede wszystkim francuskiego) stwarzały systemowe ułatwienia dla działań niewłaściwych. Wprowadzenie de facto dyktatury sanacyjnej od 1926 roku (choć pod hasłem walki z korupcją właśnie) długofalowo nie rozwiązało tego problemu (a część badaczy twierdzi, iż wręcz go nasiliło).[8]

PRL również nie rozwiązał problemu systemowej korupcji, głównie ze względu na kwestę niedoborów oraz znów pośrednio wpływu orientalnego sąsiada. Wspomniany prof. Grosse uważa, zapewne nie tylko ze względu na tzw. recency effect, iż „Współczesna Polska odziedziczyła również bagaż negatywnych zjawisk kulturowych pochodzących z okresu PRL. Zatarcie wartości dobra wspólnego, brak poszanowania dla własności publicznej, niechęć do przedkładania interesu publicznego nad cele indywidualne, utożsamienie interesu partyjnego i grupowego z racją państwa - cechy współczesnej polskiej polityki są odziedziczone po okresie socjalizmu realnego i niewątpliwie sprzyjały rozwojowi łapownictwa.”

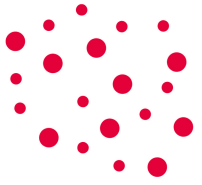
Transformacja po 1989 roku, nazwana przez prof. Witolda Kieżuna w tytule swej książki patologiczną[9] niestety nasiliła te zjawiska i to również w makro skali. Jak możemy przeczytać m.in. w raportach NIK z tamtego okresu, „Już w pierwszej analizie z 2000 r.



KIPR

NIK określiła główne obszary zagrożenia korupcją, wymieniając na pierwszym miejscu prywatyzację. Izba przypominała wtedy stwierdzone liczne korupcjogenne nieprawidłowości przy prywatyzacji wielkich podmiotów gospodarczych, takich jak: Telekomunikacja Polska SA, PZU SA czy Domy Towarowe „Centrum”, gdzie straty Skarbu Państwa liczone były w miliardach złotych. Warto jednak wspomnieć inną, przytoczoną kontrolę, dotyczącą prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek komunalnych w 86 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego. Ujawniła ona niemal wszystkie typowe nieprawidłowości w prywatyzacji, m.in.: niestosowanie publicznego trybu wyłonienia nabywcy; unieważnianie bez istotnych przyczyn postępowania negocjacyjnego i sprzedaż przedsiębiorstwa po cenie niższej od wynegocjowanej; odstępowanie od wynegocjowanych i zaakceptowanych przez nabywcę zobowiązań inwestycyjnych i socjalnych; zmniejszenie wartości przedmiotu zawarcia umowy po kilku bądź kilkunastu miesiącach od jej zawarcia; stosowanie bezpośrednich ulg i preferencji przy ustalaniu ceny sprzedaży oraz nieegzekwowanie od nabywców zobowiązań umownych.”[10]

Warto jednakowoż także przy tej okazji przypomnieć, że w wielu krajach łapówki czynione w tamtych czasach w ramach inwestycji zagranicznych można było zgodnie z prawem odliczyć od opodatkowania (np. we Francji, Belgii, Danii, Niemczech). Obecnie w dalszym ciągu szereg państw udziela gwarancji kredytowych korupcjogennym przedsiębiorstwom i w razie potrzeby wyrównuje im straty poniesione w nieudanych inwestycjach zagranicznych. Pokrewnym zjawiskiem, wartym szerszego omówienia przy innej okazji, jest system faktycznego i nieuczciwego protekcjonizmu m.in. w części wyżej wymienionych krajów. Jak nieco anegdotycznie przedstawił mi istotę tej rzeczy znajomy niemiecki urzędnik słowami „Tak naprawdę mogę być odwołany z zajmowanej funkcji tylko w dwóch przypadkach. Kiedy przyjmę łapówkę lub kiedy w przetargu nie wybiorę niemieckiego oferenta...”



KIPR

Czym jednak (w kontekście naszych rozważań) okres „patologicznej transformacji” różni się od poprzednich czasów? Tym, iż po raz pierwszy nie tylko konstytucyjnie i ustawowo zobowiązane instytucje państwowe, ale również NGO podjęły próbę walki z korupcją. I choć była ona spóźniona co najmniej o dekadę i nie mogła choć w pewnej części zapobiec największemu problemowi korupcyjnemu tamtych czasów tj. „dzikim prywatyzacjom” (opisywanym choćby przez prof. Jacka Tittenbruma[11] czy wspomnianego prof. Witolda Kieżuna), przyczyniła się w pewnym stopniu do wzmocnienia instytucjonalnego państwa polskiego m.in. poprzez powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.



4

NGO przeciwko korupcji



Jak możemy przeczytać w podsumowującym aktywność koalicji raporcie pt. Czy postowie naprawdę walczą z korupcją? O tym, jak przez 10 lat Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych szukała odpowiedzi na to pytanie autorstwa Katarzyny Batko-Tołuć[12] NGO-sowa koalicja antykorupcyjna została założona w 2002 roku przez 4 organizacje: Fundację im. Stefana Batorego i działający w jej ramach program Przeciw Korupcji, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację Komunikacji Społecznej oraz Transparency International Polska. Ta ostatnia organizacja była jednak członkiem AKOP przez niewiele ponad rok. W 2004 roku do Koalicji dołączyły Centrum Edukacji Obywatelskiej i Stowarzyszenie Szkoła Liderów, a w 2005 - Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Od 2007 roku prace AKOP wspierało Stowarzyszenie 61, które nie zostało jednak formalnym członkiem. W 2011 roku do Koalicji wstąpiło Stowarzyszenie Normalne Państwo...Od początku Koalicja postawiła sobie zatem za cel nie tylko rozliczanie z obietnic, co należy do zadań watchdogów, ale też przyjęła misję edukacyjną - zarówno w stosunku do społeczeństwa, jak i do polityków, którzy mieli poczuć oddech społeczeństwa na plecach i nauczyć się odpowiedzialnego składania i wypełniania obietnic.

Jak dalej mogliśmy w tym wartościowym raporcie mogliśmy przeczytać „Znaczenia AKOP należy zatem upatrywać w innych kryteriach niż bezpośrednia skuteczność czy wpływ na polityków. Polega ono - zgodnie z deklaracjami celu Koalicji - na rozliczaniu polityków z prowadzonych działań. Odbywa się nie tylko na przestrzeni jednej kadencji. Ciągłość instytucjonalna i gromadzenie dokumentacji pozwalają wracać do przeszłych wydarzeń i nie dają zapomnieć o wielu istotnych dla życia publicznego kwestiach. Inną ważną rolę AKOP jest przywracanie tematu korupcji w debacie publicznej - szczególnie w kontekście wydarzeń ostatnich lat i silnego upolitycznienia dyskusji, oraz naciskanie na podejmowanie działań, recenzowanie ich, wpieranie ich realizacji lub pokazywanie innego punktu widzenia. Brak stałego nacisku ze strony organizacji może doprowadzić do zaniku tej tematyki w debacie publicznej.



KIPR

Niewątpliwie wpływa to na rządzących mobilizująco i przyczynia się choćby częściowo do przyjmowania lepszych rozwiązań bądź odrzucania rozwiązań niedopracowanych. AKOP stworzyła grupę organizacji mogącą być partnerem dla rządu w realizacji poważnych przedsięwzięć – jak np. strategia antykorupcyjna – i prowadzić ich ewaluację. Koalicja jest też grupą, w której dziennikarze, a za ich pośrednictwem społeczeństwo, mogą uzyskać komentarz na temat jakości działań podejmowanych przez rząd.” Metody działania Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, jak możemy przeczytać na łamach tego raportu, sprowadzały się przede wszystkim do zbierania obietnic wyborczych, monitorowania wypełniania obietnic wyborczych, organizowania konferencji przeglądowych i publikowania podsumowujących raportów, sprawdzania działań rządu, publikowania własnych stanowisk i organizowania projektów np. „kietłbasa wyborcza” na najbardziej absurdalną i nieracjonalną obietnicę wyborczą etc. Należy ubolewać, iż Koalicja zaprzestała swej aktywności, zachowanie ciągłości to wszak „w świecie NGO” wartość, w dodatku z nie do końca jasno wyartykułowanych powodów, co m.in. wywołało szereg spekulacji. Jedną z nich, ściśle związaną ze skandalem korupcyjnym przy informatyzacji MSW (jednej z kluczowych jednostek w walce z korupcją w Polsce)[13], była ta dotycząca wpisywania się całej akcji w narrację wyborczo-polityczną PIS[14] etc. Choć na marginesie warto odnotować, iż do pewnego stopnia tradycje tego ruchu kontynuuje sieć Watchdog Polska.

Niemniej, można przyjąć, iż działania koalicji odniosły sukces w tym sensie, iż większa uwaga przesunęła się na problematykę antykorupcyjną w mainstreamowym dyskursie publicznym, co zaowocowało zwycięstwem sił politycznych deklarujących walkę z korupcją a i najbardziej wiarygodnych dla wyborców w tym obszarze. Efektem tego było m.in. powołanie instytucjonalnego „mózgu” do walki z korupcją tj. CBA w 2006 roku.



5

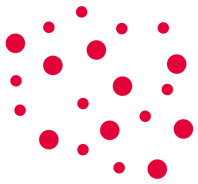
Centralne Biuro
Antykorupcyjne



KIPR

Powstanie autonomicznego urzędu na poziomie centralnym do walki z korupcją ma samo w sobie ogromne znaczenie prewencyjne na tzw. poziomie psychologicznym. Świadczy bowiem o tym, że zjawisko korupcji jest traktowane przez dane państwo poważnie. Powołanie go w Polsce w 2006 r. , wzorem choćby Francji czy Wielkiej Brytanii, było wielkim sukcesem zarówno środowisk politycznych jak i pozarządowych zaangażowanych w walkę z korupcją przed 2006 rokiem. Tak zasadność powołania takiej instytucji opisywał wspomniany już prof. Grosse we wspomnianym raporcie, w którym pisał m.in. „Istotnym elementem działań nad omawianą strategią (walki z korupcją - PB) jest powierzenie wybranej instytucji publicznej funkcji koordynującej. Powinna ona także wypracować zmiany prawne i organizacyjne, monitorować ich wprowadzanie w życie oraz upowszechniać standardy anty-korupcyjne. Wszystkie te funkcje może również pełnić specjalnie powołana agencja anty-korupcyjna, autonomiczna względem rządu i wyposażona w kompetencje śledcze.”

Powołanie CBA radykalnie ograniczyło zjawisko korupcji w Polsce, co odzwierciedla m.in. szereg rankingów. Corocznie możemy się też zapoznać z wynikami pracy Biura na stronie www.cba.gov.pl Zbiorcze zestawienie za lata 2006-2021 wysiłków w kilku różnych obszarach antykorupcyjnych widoczne jest na poniższej grafice.



KIPR

PODSUMOWANIE WYNIKÓW DZIAŁALNOŚCI CBA W LATACH 2006-2021

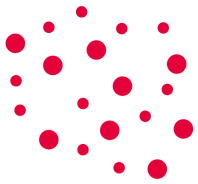


I choć powyższe dane są niewątpliwie imponujące, zwłaszcza jak na pracę stosunkowo młodej i dość nielicznej służby, wydaje się, iż jej wzmocnienie kadrowe, instytucjonalne i finansowe powinno być koniecznością. Wiele bowiem udało się zrealizować, ale pewne wyzwania pozostają aktualne i wymagają dokończenia. Jasno opisuje to choćby raport NIK[15] do lektury, którego Czytelnika zachęcam, bowiem obrazuje skalę wyzwań jak stoi przed tą potrzebną służbą.



6

ABW



KIPR

W kontekście naszych rozważań trzeba również wspomnieć o kolejnej ważnej instytucji (nawet jeśli niepowstałej w wyniku presji NGO) zajmującej się ustawowo zwalczaniem korupcji jaką jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Na jej stronach możemy m.in. przeczytać, iż „Przestępczość korupcyjna może wystąpić w każdej dziedzinie życia społecznego. Uzależnianie decyzji politycznych, społecznych oraz gospodarczych od korzyści majątkowych lub osobistych wypacza mechanizmy funkcjonowania demokracji i wolnego rynku. Korupcja często umożliwia działanie zorganizowanych grup przestępczych, ułatwia popełnianie innych poważnych przestępstw, w tym ekonomicznych, powodujących poważne straty dla budżetu państwa. Stwarza to istotne zagrożenie dla porządku konstytucyjnego i ładu ekonomicznego RP.”

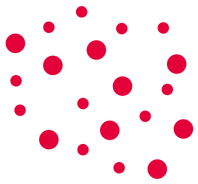
Bowiem w kontekście naszych rozważań, warto wymienić również kompetencje kontrwywiadowcze ABW i jej naturalne zainteresowanie również NGO pod tym kątem. Nie jest bowiem wielką tajemnicą, iż NGO jako podmioty prawne a w dobie social mediów również jako zasięgowe „wehikuły informacyjne” mogą służyć interesom obcych państw. Ta kwestia niestety staje się coraz bardziej paląca nie tylko ze względu na wojnę na Wschodzie i aktywność rosyjskich ośrodków wywiadowczo - dezinformacyjnych.

Te dwie kluczowe instytucje antykorupcyjne oczywiście nie wyczerpują listy instytucji zwalczających korupcję w Polsce z wielce zasłużoną dla tej walki Naczelną Izbą Kontroli i Policją na czele. Niemniej syntetyczna formuła tej analizy zmusza mnie jedynie do odnotowania tego faktu.



7

Ngo, a korupcija i inne
kontrowersje



KIPR

Opisując pozytywną rolę NGO w walce z korupcją nie sposób też wspomnieć o kontrowersjach. Po pierwsze, jak w każdej grupie zawodowej, możemy znaleźć „czarne owce” tj. osoby, które ulegają korupcji zarówno w sensie osobistym jak i instytucjonalnym tj. wykorzystują organizacje do działań korupcyjnych. Takie przypadki są opisane na stronach CBA, w corocznych raportach.[16]

Po drugie, wielce kontrowersyjną dla środowiska NGO kwestią jest de facto brak transparentności finansowania przede wszystkim zagranicznego, NGO zarejestrowanych na terenie Polski, co może rodzić zagrożenia quasi korupcyjne (w sensie politycznym) głównie z domeny zainteresowania ABW.

Uważam, iż współcześnie w debacie na ten temat nadużywa się analogii do rozwiązań Federacji Rosyjskiej, co ma w istocie wymiar erystyczny (blame by associaton) i nie dotyczy istoty rzeczy. Zbliżone bowiem rozwiązania (nawet jeśli dotyczące kampanii stricte politycznych) są przecież w USA. Co więcej, jak donosi DGP 8.01.2024 „Bruksela chce wprowadzić przepisy dotyczące jawności działalności instytucji pozyskujących środki z zagranicy. Polska i państwa UE być może będą musiały wprowadzić w tym celu specjalne rejestry.”[17]

To, że problem zagranicznego wpływu istnieje i jest poważny, może bowiem wpływać na proces wyborczy i tym samym ustawodawczy, świadczy choćby przykład inicjatywy Do:łącz. Jak podawało szereg źródeł w inerencie[18], „jej profil na Facebooku został założony 16 lutego 2023 roku a już kilka miesięcy później, w gorącym okresie kampanii wyborczej (tj. 90 dni od dnia wyborów) zajął miejsce na podium pod względem wydatków (1 344 871 zł) na reklamę „społeczną”, która de facto wpisywała się w antyrządowy przekaz opozycji.



KIPR

I choć formalnie inicjatywa Dołącz jest dziełem spółki z Estonii o nazwie Amplify App OÜ zarejestrowanej pod numerem 16127292 to jedynym jej udziałowcem i prezesem jest Węgier Tibor Desseffy, który jest jednakowoż ściśle związany z światem NGO (m.in. brukselski think tank ECFR (Europejska Rada na Rzecz Relacji Międzynarodowych) - organizacji non-profit finansowanej przez Fundację Otwarty Dialog (OSF - Open Society Foundation) George'a Sorosa oraz węgierski think tank DEMOS", silnie związany z tzw. postępową lewicą. To tylko jeden z przykładów. NGO-sów korzystających z zagranicznych pieniędzy i wydających setki tysięcy złotych na kampanię reklamową było więcej[19]. Opisując to zjawisko, chciałbym być dobrze zrozumiany. Nie zarzucam takim inicjatywom praktyk korupcyjnych sensu stricte. Wszak kampanie społeczne organizują też polskie NGO posiadające polskie źródła finansowania etc. Ale w tym przymiotniku tkwi istota rzeczy, bowiem to kryterium narodowe decyduje o tym, czy jest to zgodne z „duchem i literą prawa” (m.in. ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) oraz z tzw. zdrowym rozsądkiem, który nakazuje, aby o obliczu wyborów powszechnych, jako najważniejszym akcie „inicjatywy ustawodawczej obywateli”, decydowali obywatele tego, a nie innego kraju. Zaś tzw. kampanie społeczne realizowane i finansowane przez zagraniczne podmioty i obcych obywateli w najgorętszym okrasie kampanii wyborczej wpływ na to oblicze mają i zaprzeczanie temu jest moralnym nadużyciem.

Przy analizowaniu takich przypadków warto też pamiętać, iż jakkolwiek państwa członkowskie UE pozostają formalnie w związku sojuszniczym, pozostają niezależnymi państwami, które mogą mieć sprzeczne interesy zarówno wobec państw trzecich jak i względem siebie na różnych płaszczyznach np. gospodarczej, energetycznej etc. Dajmy na to, budowa de facto niemiecko - rosyjskiego gazociągu Nord Stream stała w jawnej sprzeczności ze strategicznymi interesami państwa członkowskiego UE, tj. Rzeczypospolitej Polskiej, którą rurociąg omijał, dając tym samym swego czasu spory środek nacisku obydwu sojusznikom w postaci możliwości „zakręcenia kurka”.



KIPR

I o ile w tej chwili zagrożenie to nie istnieje (w latach 2017-2022 rząd polski wybudował Baltic Pipe dostarczający gaz z Norwegii a po napaści Rosji na Ukrainę Nord Stream jest nieaktywny) z punktu widzenia naszych rozważań, nie w tym rzecz. Zasadnym jest zadanie pytania czy polscy obywatele mają prawo do informacji, czy polskie organizacje NGO biorące udział w debacie/kreowaniu informacji na ten temat pobierały pieniądze ze źródeł niemieckich lub zbliżonych. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydany na skutek zaskarżenia przez Komisję Europejską węgierskiej ustawy o transparentności dotyczącej finansowania zagranicznego, właściwie uniemożliwia przyjęcie podobnych (prostych i klarownych) rozwiązań, co na obecnym etapie powinno zmuszać wszystkich obywateli do budowania tzw. social awareness dotyczącego problemu. Różnice bowiem w interesach narodowych nie znikną, jak widzimy na przykładzie Nord Stream, ale też innych, bardziej aktualnych strategicznych projektów (np. CPK, Port w Świnoujściu, kwestia uregulowania żeglugi Odry, energetyka atomowa). Dlatego też transparentność w finansowaniu NGO z całą pewnością pomoże identyfikować zagraniczne finansowanie, które w konkretnych przypadkach może być lobbieniem zagranicznym sprzecznym z interesem Rzeczypospolitej i będącym de facto rodzajem „legalnej korupcji”. O trudnościach w zdefiniowaniu pewnych odmian korupcji 2.0 słów kilka w kolejnym podrozdziale.



8

O korupcji 2.0 i nowych
wyzwaniach



KIPR

Sytuacja współczesnych polskich NGO chcących walczyć z korupcją i brakiem transparentności nie należy do najłatwiejszych. Przewrotnie można by rzec, iż wzmocnienie państwowej infrastruktury antykorupcyjnej, co symbolizuje powstanie CBA, spowodowało, iż NGO-sy mają w tym obszarze znacznie „mniej do roboty” mówiąc kolokwialnie. Na marginesie, swoistym chichotem historii może być sytuacja, w której NGO-sy 20 lat później, będą musiały ponownie zaangażować się w tej sprawie, tyle że w obronie (jak wynika z zapowiedzi) likwidowanej służby.

Ale ta sytuacja nie jest łatwa, również dlatego, iż spora część niepokojących zjawisk jest z tzw. pogranicza, swoistej quasi korupcyjnej szarej strefy aksjologiczno - prawnej, trudno uchwytniej w ramy ściśle prawne w dzisiejszych warunkach takich jak chociażby członkostwo w UE.

Wszystko to wymaga swoistego przededefiniowania, bez mała pracy u podstaw zwłaszcza wśród organizacji, które powstały na przestrzeni ostatniej dekady. Ta praca jest również wstępem do takiej analizy i próbą wywołania dyskusji w naszym środowisku.

Skoro rozpoczynamy pracę u podstaw warto odnieść się do korzeni i ogólnych zasad pomocnych w tworzeniu strategii działania. Jak pisze prof. Grosse w cytowanej już pracy „Bodaj najbardziej znanym oraz jednym z pierwszych tego typu był zbiór zasad przygotowany dla Premiera Wielkiej Brytanii w 1995 roku przez komisję działającą pod przewodnictwem Lorda Nolana. Komisja zaproponowała siedem podstawowych zasad, które od tego czasu obowiązują polityków parlamentu, członków rządu, korpusu służby cywilnej, agencji rządowych i instytucji służby zdrowia. Stały się one również podstawą do opracowania szczegółowych kodeksów etyki wśród całego katalogu grup zawodowych w służbie publicznej w Wielkiej Brytanii. Są to m.in. kodeksy: służby cywilnej, menedżerów publicznych, ministrów, korpusu urzędników agencji rządowych, korpusu służby zdrowia, doradców politycznych w służbie publicznej, organizacji lobbingowych w parlamencie itp.”



KIPR

Jakie zatem zasady życia publicznego zostały wypracowane w Komisji Nolana?

1. Zasada bezstronności: sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje kierując się jedynie dobrem publicznym. Nie powinni kierować się chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół.
2. Zasada niezawisłości: sprawujący funkcje publiczne nie powinni stawiać się w sytuacji finansowej, czy jakiegokolwiek innej zależności od osób trzecich czy od organizacji, które mogłyby wpływać na sposób sprawowania ich funkcji publicznych.
3. Zasada obiektywizmu: podczas wypełniania zadań publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi.
4. Zasada odpowiedzialności: sprawujący funkcje publiczne odpowiadają przed społeczeństwem za swoje decyzje i działania, i muszą poddać się wszelkim odpowiednim dla ich stanowiska procedurom kontrolnym.
5. Zasada jawności: sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działać tak jawnie, jak to jest tylko możliwe. Powinni podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny.
6. Zasada uczciwości: sprawujący funkcje publiczne powinni deklarować wszelkie prywatne korzyści związane z zajmowanym stanowiskiem i zażegnywać wszystkie wyniki konfliktów w sposób chroniący dobro społeczne.
7. Zasada przywództwa: sprawujący funkcje publiczne powinni promować i wspierać realizację wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym.



Wydaje się, iż pomimo upływu lat, zasady zebrane przez Nolana nie zestarzały się i mogą stanowić pewną intelektualną busole dla aktywności NGO na niwie antykorupcyjnej i dzięki temu efektywniej „patrzeć (zwłaszcza) władzy na ręce”. Które z nich powinny moim zdaniem zwrócić szczególną uwagę NGO-sów zainteresowanych taką aktywnością? I które wpisują się w tzw. miękkie kompetencje NGO do walki z korupcją?

Z całą pewnością kwestia bezstronności i obiektywizmu (zasada nr 1 i 3) do takich należą i powinny mieć priorytet w antykorupcyjnej aktywności NGO. Dobór merytorycznych i niezideologizowanych kadr jest pewnym zabezpieczeniem przed nadużyciami i niesprawiedliwością sprzeczną z dobrem wspólnym. Dlatego monitowanie tego procesu powinno być w orbicie zainteresowań NGO.

Dotyczy to przecież bezpośrednio samych NGO, które, koniec końców, występują również o granty do instytucji publicznych, polskich i międzynarodowych jak agendy UE. Sam proces przyznawania grantów, zwłaszcza organizacjom, które nabywały doświadczenia po 2015 roku, również wart jest monitowania.

Drugim ważnym obszarem na którym moim zdaniem powinny się skupić NGO-sy to kwestie jawności, ze szczególnym uwzględnieniem finansowania samych NGO-sów ze źródeł de iure bądź de facto zagranicznych, o czym pisałem wyżej. Zwłaszcza w sytuacji, w której aktywność takich NGO jest zorientowana na tzw. kampanie społeczne, które de facto są często kampaniami politycznymi, granica bowiem między tym, co społeczne a polityczne staje się współcześnie coraz płynniejsza.

Czy organizacje zainteresowane takim profilem aktywności mogą potencjalnie liczyć na wsparcie instytucji publicznych dysponujących budżetami z naszych podatków?



9

**Programy antykorupcyjne
dla NGO**



KIPR

Utworzenie w 2016 roku Narodowego Instytutu Wolności stworzyło szereg programów i możliwości dla NGO, w tym dla NGO zainteresowanych monitorowaniem polityk publicznych pod kątem zagrożeń, również korupcyjnych. Jednym z nich jest program PROO 2.

Jeśli chodzi o źródła zagraniczne to potencjalna możliwość uzyskania wsparcia istnieje z tzw. funduszy norweskich. Program Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy prowadzony w latach 2019-2024 wspiera działania podejmowane w czterech obszarach: angażowania obywateli i obywaterek w sprawy publiczne i działanie społeczne; wsparcie rozwoju sektora obywatelskiego. Natomiast celem Programu Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny, który również prowadzony jest w latach 2020-2024 jest wspieranie organizacji pozarządowych w pięciu obszarach: 1) demokracja, aktywne obywatelstwo, dobre rządzenie i przejrzystość (ze szczególnym naciskiem na demokrację lokalną).

Ciekawą ofertę przedstawia też German Marshal Found. Jak możemy przeczytać na stronie funduszu Celem tego zaproszenia [projektu - PB] jest wsparcie organizacji antykorupcyjnych i grup strażniczych w całym regionie oraz wzmocnienie ich umiejętności rzeczniczych.



10

Podsumowanie



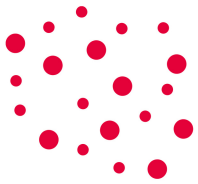
KIPR

Sposobem włączenia obywateli do walki z korupcją jest działalność organizacji społecznych specjalizujących się w tej problematyce. Można wspomnieć w tym miejscu o organizacjach międzynarodowych, takich jak Transparency International, ale istotne znaczenie ma funkcjonowanie w danym kraju także rodzimych, prężnych organizacji tego typu. Przykładem może być amerykański ruch Public Citizen, który angażuje się w szereg kampanii edukacyjnych przeciwko korupcji. Polska posiada pewne tradycje i infrastrukturę NGO-sową wśród, której warte wyróżnienia jest np. Sieć Watchdog Polska czy Ordo Iuris, które dużo uwagi poświęca kwestii transparentności i finansowania zagranicznego. [20]

Polskie NGO-sy, zarówno te które mają doświadczenie w działalności antykorupcyjnej, jak i te pragnące je zdobyć, powinny skupić się moim zdaniem na kilku obszarach, które z jednej strony byłyby dobrze „wyskalowane” do ich możliwości organizacyjnych, z drugiej dotyczyły ważnych spraw dla walki z korupcją.

Po pierwsze, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż dzięki możliwościom jakie daje internet, NGO-sy uzyskały status de facto mediów (niektóre z watch-dogów klikalnością i zasięgami dorównują nawet dużym z nich) NGO-sy, na wzór mediów, powinny prowadzić intensywną aktywność „przekąźnikową”, tak aby problematyka korupcji/quasi korupcji/braku transparentności była stale obecna w polityce informacyjnej.

Po drugie, naturalnie powinny mieć łatwy dostęp do informacji o działaniach instytucji publicznych, szczególnie w tradycyjnie wrażliwych na korupcję obszarach - finansach, prywatyzacji, zamówieniach publicznych, inwestycjach publicznych, koncesjach i zwolnieniach itp., tak aby mogły wykonywać swoją własną pracę analityczną i publicystyczną.



KIPR

Po trzecie, tytułem uszczegółowienia poprzedniego, szczególną uwagę powinny poświęcać problematyce unikania płacenia podatków jako nowej formy działania quasi korupcyjnego. Bardzo ciekawą inicjatywę w tym zakresie podjął NGO Związek Pracodawców Polskich i moim zdaniem jest to godne dalszego rozwijania i uszczegółowiania.[21]

Po czwarte, ważnym obszarem dla NGO powinny być działania na rzecz transparentności zwłaszcza zagranicznych źródeł finansowania nie tylko NGO, ale i medialnych inicjatyw zagranicznych wehikułów w sieci o „charakterze społecznym”.

Wreszcie, po piąte, wracając niejako do źródeł aktywności polskich NGO przeciw korupcji, organizacje te powinny zaangażować się w obronę dotychczasowych osiągnięć instytucjonalnych tj. przede wszystkim funkcjonowania Centralnego Biura Korupcyjnego jako kluczowej instytucji koordynującej i ponoszącej odpowiedzialność za politykę walki z korupcją w Polsce.



11

Bibliografia



KIPR

- [1] <https://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwkorupcji/pk0001.pdf>
- [2] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001900/U/D20221900Lj.pdf>
- [3] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180002120>
- [4] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001800/U/D20211800Lj.pdf>
- [5] www.wilanowpalac.pl/sejmiki_ziemskie_i_ich_funkcje_sejmik_zydowski_powstal_ok_1519_r.html
- [6] Jerzy Łojek W okół sporów i polemik, Wydawnictwo Lubelskie, 1991
- [7] Andrzej Chwalba, Imperium Korupcji, Oficyna Wydawnicza Volumen, 2001
- [8] Sławomir Suchodolski, Czarna księga Sanacji, Prohibita, 2018
- [9] Witold Kieżun, Patologia transformacji, Poltex, 2013
- [10] [file:///C:/Users/Fundacja/Downloads/27-37%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Fundacja/Downloads/27-37%20(3).pdf)
- [11] Jacek Tittenbrun, Z deszczu pod rynnę, Zysk i Ska, 2007
- [12] https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/05/Czy_poslowie-naprawde-walczą-z-korupcja.pdf
- [13] www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/afera;korupcyjna;w;mswia;to;amerykanie;korumpowali;polskich;urzednikow,217,0,1426393.html
- [14] <https://publicystyka.ngo.pl/antykorypcyjna-koalicja-organizacji-pozarządowych-vs-rzeczpospolita>
- [15] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27014,vp,29814.pdf>
- [16] <https://cba.gov.pl/pl/o-nas/informacja-o-wynikach>
- [17] <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9398304,pieniadze-z-zagranicy-pod-lupa-unii-europejskiej.html>
- [18] <https://www.linkedin.com/pulse/kto-wyda%C5%82-najwi%C4%99cej-na-reklam%C4%99-w-meta-ci%C4%85gu-ostatnich-szawczukiewicz-faiec/?originalSubdomain=pl>
- [19] <https://wpolityce.pl/polityka/667588-tak-ngosy-ingerują-w-polityke-skad-mieli-pieniadze>
- [20] <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-dotyczaca-poselskiego-projektu-ustawy-o-transparentnosci-finansowania>
- [21] <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2022/06/Niemcy-CIT.pdf>



**KONFEDERACJA
INICJATYW
POZARZĄDOWYCH
RZECZYPOSPOLITEJ**

www.konfederacjaipr.pl