

ZAGROŻENIA PRZESTĘPCZOŚCIĄ KORUPCYJNĄ

w dokonywaniu wydatków publicznych

mł. insp. dr inż. Robert Maciejczyk
ORCID 0000-0003-3111-0555

Zastępca Kierownika
Zakładu Służby Kryminalnej CSP

Artykuł przedstawia krótką charakterystykę nadużyć finansowych i oszustw korupcyjnych w inwestycjach publicznych. Opisuje możliwości popełnienia nadużyć finansowych i czynów korupcyjnych. Wskazuje, co może być sygnałem ostrzegawczym dla uczestników postępowań, prezentując mechanizmy, które można dostrzec w cyklu inwestycyjnym, od etapu projektu do jego realizacji z narażeniem na mechanizm korupcyjny.

Wstęp

Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym. Występuje w mniejszym lub większym stopniu na całym świecie, w każdym kraju. Nie wybiera miejsca położenia danego państwa, dorobku kulturalnego, niepodległości czy zjednoczenia we wspólnocie ani sposobu prowadzenia władzy. W państwach demokracji, w których konstytucja jest najważniejszym aktem prawnym, przywiązuje się ogromną wagę do zwalczania przestępstw korupcyjnych. Jak wskazuje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w raporcie „Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska”, korupcję uznaje się za największe, obok przestępczości zorganizowanej, zagrożenie dla demokracji rządów prawa oraz wolnej i uczciwej konkurencji w działaniach gospodarczych¹. Korupcja przedostaje się do różnych sfer życia społecznego. Bardzo szkodliwą jej odmianą jest korupcja w zamówieniach publicznych, ponieważ skutkuje ona stratami budżetu oraz świadczeniem usług i dostarczaniem towarów niskiej jakości lub wykonaniem prac niezgodnych z wymo-

gami i potrzebami. Stratę wynikającą z korupcji w zamówieniach publicznych trudno wycenić. Scała ona w sobie korupcję w sektorze prywatnym oraz publicznym, gdyż zawiera elementy korupcji politycznej, związanej z administracją publiczną, i korupcji w biznesie². System zamówień publicznych sprzyja zwiększeniu przejrzystości, ułatwia dostęp do przetargów, zmniejsza bezpośrednią komunikację między zamawiającym a uczestnikami zamówień (w przypadku platform internetowych), zwiększa konkurencyjność i umożliwia łatwe wykrycie łamania prawa i korupcji³.

Celem zamówień publicznych jest ich przejrzystość, dostęp do informacji, efektywność i wyeliminowanie nieprawidłowości w wydatkowaniu państwowych pieniędzy. Zamówienia publiczne są wyjątkowo narażone na nadużycia finansowe i korupcję, ponieważ właśnie w nich pieniądze przeznaczone na inwestycje przechodzą z ręki do ręki. Aby zapobiec czynom zabronionym, trzeba dobrze zrozumieć funkcjonowanie wielu wewnętrznych mechanizmów oszustw korupcyjnych i finansowych⁴.

ZAGROŻENIA KORUPCYJNE W DOKONYWANIU WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Artykuł jest próbą analizy mechanizmów korupcyjnych w zamówieniach publicznych. Jako metodę badawczą w przygotowaniu przedmiotowego opracowania wykorzystano dostępne źródła literatury, zasoby internetowe, akty prawa krajowego i dane statystyczne polskich instytucji związanych ze zwalczaniem i wykrywaniem sprawców przestępstw korupcyjnych.

Wydatki publiczne

Ustawa o finansach publicznych nie formułuje definicji wydatku budżetowego, jednak wydatkiem jest każde przeznaczenie środków publicznych, którego nie można zaliczyć do rozchodów. Wydatkami budżetowymi są środki pieniężne pochodzące z budżetu państwa przeznaczone w szczególności na:

- funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- zadania wykonywane przez administrację rządową;
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
- subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki;
- dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej;
- subwencje dla partii politycznych;
- dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami;
- obsługę długu publicznego;
- wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich⁵.

Charakter prawny wydatków budżetowych, w tym ich przeznaczenie, rodzaj, sposób klasyfikacji i prezentacji w ustawie budżetowej, określa ustawa o finansach publicznych. Ujęte w ustawie budżetowej wydatki oraz rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Wydatki ujmują się w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji wydatków budżetu państwa oraz na następujące grupy wydatków:

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, w tym wydatki budżetu środków europejskich,
- środki własne Unii Europejskiej⁶.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- ustawie budżetowej;
- uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych⁷.

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad dotyczących uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań⁸.

Poziom wydatków budżetowych danego państwa jest w znacznej mierze uwarunkowany zakresem zadań realizowanych przez władzę publiczną. Wielkość i struktura tych wydatków są wynikiem sytuacji historycznej, a także realizowanej przez dane państwo polityki społeczno-gospodarczej. Do głównych czynników mających wpływ na poziom i strukturę wydatków finansowanych z budżetu państwa należy zaliczyć:

- zakres finansowania przez państwo zadań publicznych,
- zakres finansowania przez państwo usług społecznych,
- skalę ingerencji państwa w procesy gospodarcze,
- wydajność fiskalną państwa, mierzoną stopniem redystrybucji dochodów⁹.

Funkcje publiczne

Osoba publiczna to osoba, która wykonuje funkcje publiczne lub przez inną swoją działalność zawodową, gospodarczą, społeczną, polityczną, kulturalną itp. wpływa znacząco na funkcjonowanie społeczeństwa.

Pozycja prawna osób zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego i określanych ogólnym mianem pracowników samorządowych jest szczególna, zarówno w odniesieniu do przepisów kodeksu pracy, jak i w porównaniu z przepisami np. ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie wszystkich pracowników samorządowych można jednak uznać za osoby pełniące funkcje publiczne. Zależy to od posiadania przez pracownika pewnych szczególnych uprawnień i powinności związanych przede wszystkim z prawem do władczego określania sytuacji adresatów działań administracji samorządowej. O przypisaniu bądź nieprzypisaniu danemu pracownikowi samorządowemu pełnienia funkcji publicznej będzie zatem decydować adresowanie do niego szczególnych uprawnień (tj. takich, które zwykłemu pracownikowi nie przysługują) oraz szczególnych powinności i szczególnej odpowiedzialności (tj. takich, które zwykłego pracownika nie dotyczą). Wśród osób zatrudnionych w ramach struktur organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego prawnie wyróżniono kategorię pracowników samorządowych. Podstawową przesłanką do wyodrębnienia tej kategorii osób stało się uchwalenie pierwszej ustawy o pracownikach samorządowych. Głównym wyznacznikiem omawianej kategorii osób nie jest rodzaj wykonywanej pracy, lecz przede wszystkim miejsce zatrudnienia. W zaistniałej sytuacji o tym, że można mówić o pracowniku samorządowym, będzie zatem rozstrzygać w pierwszej kolejności miejsce zatrudnienia, a nie sposób nawiązania stosunku pracy albo charakter wykonywanej pracy¹⁰.

Ustawa dzieli pracowników samorządowych na:

- 1) zatrudnianych na podstawie wyboru:
 - w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi;
 - w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi;
 - w urzędzie gminy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta;

- w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi;
- 2) zatrudnianych na podstawie powołania – zastępca wójta, burmistrza, prezydenta miasta, skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
- 3) zatrudnianych na podstawie umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi¹¹.

Ustawa stanowi również, że pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- urzędniczych, w tym kierowniczych urzędniczych,
- pomocniczych i obsługi¹².

Osobny status prawny mają więc radni, których co do zasady nie zaliczono w ustawie do pracowników samorządowych i których prawa i obowiązki są regulowane przepisami ustaw ustrojowych (o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) oraz, w mniejszym stopniu, są determinowane przepisami ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹³.

Do podstawowych obowiązków pracowników samorządowych należą: dbałość o wykonywanie zadań publicznych, dbałość o środki publiczne, uwzględnianie interesu publicznego oraz uwzględnianie indywidualnych interesów obywateli¹⁴. Przepisy prawne w różnym stopniu dookreślają, co należy rozumieć pod pojęciami użytymi przy wskazaniu ww. obowiązków, przy czym nie zawsze je precyzyjnie definiują. Katalog środków publicznych zawarty jest w ustawie o finansach publicznych. Przepisy te samej definicji środków publicznych jednak nie zawierają. Ustawodawca dzieli środki publiczne na trzy podstawowe kategorie:

- dochody publiczne;
- przychody publiczne;
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych.

Ponadto do obowiązków pracowników samorządowych należy w szczególności:

- przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
- zachowanie uprzejmości i rzetelności w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych¹⁵.

Zasady dokonywania wydatków publicznych

Dyscyplina finansów publicznych ma służyć bezpośrednio i pośrednio przestrzeganiu i poszanowaniu norm prawnych w zakresie gospodarowania pieniędzem publicznym. Przedmiotem ochrony jest realizacja należności publicznych oraz wydatkowanie środków publicznych i zaciąganie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicz-

nych. Podmiot odpowiedzialności to osoby wykonujące w imieniu podmiotu, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami¹⁶.

Zasada dokonywania wydatków w sposób zgodny z planami finansowymi mieści w sobie wymóg istnienia odpowiedniej podstawy prawnej wydatków w zakresie przeznaczenia środków oraz określonego limitu (aspekt dyrektywności wydatków). Z tego powodu dokonanie wydatków w kontekście zasady ich planowego charakteru należy pojmować jako skorzystanie z określonej możliwości w ramach danego upoważnienia, a nie jako wykonanie obowiązku. Wydatek publiczny niezgodny z celem lub większy niż określony w odpowiednim planie traktowany jest jako dokonany bez upoważnienia i stanowi delikt dyscypliny finansów publicznych¹⁷.

Zagrożenia korupcyjne

Najbardziej narażony na przestępstwa korupcyjne jest **obszar zamówień publicznych**. Zagadnienie, które obejmuje wszystkie dziedziny życia RP, od placówek edukacyjnych i zdrowotnych, po służby i Siły Zbrojne oraz wiele innych. Przy realizacji zamówień publicznych ujawniają się bezprawna ingerencja urzędników i członków komisji w przebiegu przetargu, sponsorowanie imprez okołoprzetargowych i inne formy wręczania korzyści majątkowej. Również przy **podziale funduszy celowych** pojawiają się czyny zabronione ze względu na istniejące możliwości nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami publicznymi, przy braku dostatecznych mechanizmów kontroli, a także z uwagi na występującą skłonność do dysponowania środkami publicznymi według niejasnych, nieprzejrzystych kryteriów¹⁸.

Najważniejszym celem przetargu ze środków publicznych jest nabycie jak najwyższej jakości towaru lub usługi za najniższą cenę. W mechanizmie korupcyjnym podmiot zamawiający często informuje swojego „wspólnika” o wysokości ceny, jaką może zapłacić za towar, i wystawia cenę maksymalną, a przyszły wykonawca zamówienia daje cenę minimalnie mniejszą od ceny maksymalnej zamawiającego. Przyszły wykonawca oczywiście sztucznie podwyższał cenę swoich towarów i usług. Nie ma konkurencji, ponieważ warunki i wymogi dla produkcji, usług lub robót są przygotowane bezpośrednio z „przyszłym wykonawcą”, z którym została zawarta „umowa korupcyjna”. W przypadku przetargów bez zastosowania platformy elektronicznej zwycięzcę przetargu wybiera komisja przetargowa, która również może wpływać na wybór.

Mechanizm korupcyjny obejmuje często więcej niż jeden typ naruszenia obowiązków. W zamówieniach publicznych niejednokrotnie rozpoczyna się od żądania lub propozycji płatności, po których następuje ustawienie i w efekcie przykrycie mechanizmu. Żądanie płatności następuje wówczas, gdy urzędnik domaga się łapówki lub zapłaty od spółki lub osoby prywatnej albo spółka czy osoba prywatna proponuje łapówkę w zamian za udzielenie zamówienia. Skorumpowany urzędnik najczęściej zezwoli osobie wręczającej korzyść na zawyżenie ceny, aby pokryć łapówkę i zachować zysk. Ustawianie przetargu to działanie w celu

ZAGROŻENIA KORUPCYJNE W DOKONYWANIU WYDATKÓW PUBLICZNYCH

osiągnięcia pewności, że zamówienie zostanie udzielone firmie płacącej łapówkę. Urzędnicy manipulują procedurą zamówień tak, aby wykluczyć innych konkurentów (prawdopodobnie tańszych). Nadużycie finansowe zmierza do odzyskania kosztów związanych z łapówką i wykorzystania powiązań korupcyjnych. Firma, zazwyczaj za wiedzą urzędników i we współpracy z nimi, śrubuje ceny, wystawia rachunki za niewykonaną pracę, nie wypełnia warunków zawartych w specyfikacji lub dostarcza produkty o zaniżonej jakości. To z kolei pociąga za sobą kolejne korupcyjne płatności dla inspektorów i audytorów.

Celem strony korumpującej jest uzyskanie zamówienia przez faworyzowanego oferenta, tak aby tego nie wykryto. Można to osiągnąć na różne sposoby, m.in. przez:

- unikanie konkurencyjności, np. nieuzasadnione ukierunkowanie na jednego wykonawcę lub zniechęcanie oferentów;
- faworyzowanie jednego oferenta, np. przez przygotowanie „pod niego” specyfikacji i dzielenie się z nim poufnymi informacjami;
- wykluczanie kompetentnych oferentów, np. ograniczony dostęp do informacji o ogłoszeniu, tendencyjna ocena ofertowa, manipulowanie ofertami poprzez celowe zagubienie niektórych dokumentów przetargowych.

Rodzaj i wysokość łapówki zależą od okoliczności. Nie każda wręczana korzyść ma postać finansową, szczególnie na wczesnych etapach powiązań korupcyjnych. Na przykład w niektórych przypadkach nieuczciwy wykonawca może zapewnić tymczasowe zakwaterowanie w willach będących własnością spółki, darmowy transport samolotem firmowym i opłacony pobyt weekendowy¹⁹.

Podsumowanie

W wyniku realizacji „umów korupcyjnych” państwo traci pieniądze z budżetu, ponieważ nie ma oszczędności, towary lub usługi nie zawsze są odpowiedniej jakości, a ponadto ze sfery zamówień publicznych znika konkurencja, która jest przesłanką do zaufania organom władzy i zapewnienia efektywnych, jakościowych towarów, usług i robót. Zamówienia publiczne są szczególnie narażone na nadużycia finansowe i korupcję. Ze względu na ich rozmiary rysuje się katastroficzny obraz nieskuteczności prób wyeliminowania tych zjawisk. Rzeczywiście, nie ma niezawodnych rozwiązań w odkrywaniu mechanizmów, których organizatorzy zawsze są o jeden krok przed organami ścigania tropiącymi nieprawidłowości i nadużycia. Według CBA w każdym roku podmioty publiczne wydają ogromne kwoty z pieniędzy podatników, a skala środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem lub też z naruszeniem prawa jest trudna do oszacowania²⁰.

Należy stwierdzić, że analiza zagrożeń korupcyjnych powinna dotyczyć wszystkich procesów zamówień publicznych. Dopiero identyfikacja źródeł tych zagrożeń i nieakceptowalnych ryzyk pozwoli na prawidłowe wydawanie państwowych pieniędzy na zakup usług i towarów wysokiej jakości.

Słowa kluczowe: korupcja, bezpieczeństwo, środki publiczne.

Keywords: corruption, safety, public resources.

- ¹ Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5356/RaportAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznego-KorupcjaW Polsce-probaanalizyzjawiska.pdf> [dostęp: 4.03.2021 r.].
- ² K. Potapenko, *Przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych i nowy system e-zamówień „ProZorro” na Ukrainie*, *„Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”* 2017, nr 2.
- ³ Tamże.
- ⁴ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju/Grupa Banku Światowego, *Świadomi nadużyć finansowych i korupcji – Podręcznik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/11635,Swiadomi-naduzyc-finansowych-i-korupcji-Podrecznik-dla-urzednikow-zajmujacych-si.html> [dostęp: 4.03.2021 r.].
- ⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), art. 112.
- ⁶ Tamże, art. 124 § 1.
- ⁷ Tamże, art. 44 § 1.
- ⁸ I.U. Smółkowska, W. Wasil-Rusecka, *Wydatki budżetowe*, sejm.gov.pl [dostęp: 8.02.2021 r.].
- ⁹ P. Russel, *Wydatki budżetowe w Polsce*, www.bas.sejm.gov.pl [dostęp: 8.02.2021 r.].
- ¹⁰ M. Mączyński, *Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne*, Warszawa 2012.
- ¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), art. 4 § 1.
- ¹² Tamże, art. 4 § 2.
- ¹³ M. Mączyński, *Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne*.
- ¹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, art. 24 § 1.
- ¹⁵ Tamże, art. 24 § 2.
- ¹⁶ J. Szolno-Koguc, *Zasady dokonywania wydatków publicznych (wybrane problemy)*, wykład, Katedra Finansów Publicznych, Wydział Ekonomiczny, UMCS Lublin.
- ¹⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne*, wykład, Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- ¹⁸ Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*.
- ¹⁹ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju/Grupa Banku Światowego, *Świadomi nadużyć finansowych i korupcji – Podręcznik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi*.
- ²⁰ Tamże.

Summary

Threats with corruption crime in implementation of public expenditure

The article presents a short description of fraud and corruption fraud in public investments. It describes possibilities of committing fraud and corruption acts. It indicates what can be a warning signal to participants in proceedings, presenting mechanisms, which can be noticed in an investment cycle, from the phase of the project to its accomplishment with exposing to the corruption mechanism.

Tłumaczenie: Renata Cedro