

Lucjan Bełza

# Gra informacyjna o wpływy i dominację<sup>1</sup>

Gra i walka o wpływy mogą mieć wymiar działań legalnych, mogą także przybierać formy oddziaływań negatywnych, sprzecznych z prawem. W dzisiejszych realiach bezpieczeństwo informacyjne to przede wszystkim problemy walki informacyjnej, handlu informacją, manipulacji społecznej i budowy nieformalnych stref wpływów. Niestety nie doszło do tej pory do szczegółowego uregulowania zakresu informacji, jakie powinno się przekazywać z urzędu określonym instytucjom. Rozdzielnik pism i tym samym informacji tworzony jest uznaniowo. Sytuacja taka sprzyja „grze informacyjnej”, której wynikiem może być cenzurowanie lub przetrzymywanie informacji.

## OBSZARY MANIPULACJI ORAZ ŚRODKI ODDZIAŁYWANIA SPOŁECZNEGO

Konflikt zbrojny nie jest już podstawowym środkiem narzucania woli politycznej innym podmiotom. Dzisiaj takim środkiem są zaplanowane formalne i nieformalne działania nazywane grami informacyjnymi, wpływające destrukcyjnie na gospodarkę oraz systemy finansowe, wywołujące niepokoje społeczne i polityczne. Informacja i jej przetwarzanie stały się narzędziem, a nawet przesłanką walki. Bezpieczeństwo informacyjne to nie tylko problemy fizycznego zabezpieczenia sieci

i urządzeń teleinformatycznych przed nieuprawnioną ingerencją, ale i ochrona informacji niejawnych i związane z nią kwestie ochrony kryptograficznej<sup>2</sup>. Obecnie to również, a może przede wszystkim, problemy zagrożeń inspirowanych dezinformacyjnych, handlu informacją, manipulacji społecznej i budowy nieformalnych stref wpływów w układach wewnątrz i na zewnątrz państwa.

Model dezinformacji w sieci, stworzony w związku z potrzebą działań zbrojnych w Iraku w latach 2003–2005, był częścią taktyki polegającej na „asymetrii polityczno-strategicznej”, w której wykorzystywano wszelkie środki

<sup>1</sup> Artykuł przedstawia wybrane aspekty opracowanej w BBN analizy pt. *Raport o kierunkach rozwoju korupcji urzędowej i politycznej*.

<sup>2</sup> Na problemy związane z ochroną informacji niejawnych, BBN zwracało uwagę w dwóch opracowaniach: *Analizie w zakresie oceny legalności działań służb ochrony państwa związanych z prowadzeniem kontrolnego postępowania sprawdzającego w trybie ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (lipiec 2009 r.) oraz *Analizie rozwiązań prawnych i technicznych z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego w aspekcie zapewnienia konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych oraz skuteczności kontroli operacyjnej i procesowej* (czerwiec 2010 r.).

pozamilitarne dla zdobycia przewagi militarnej nad przeciwnikiem. Strony stosowały działania propagandowe, wywołując tzw. szum medialny. Ukazywany w odpowiedni sposób obraz wojny miał kształtować opinię społeczności międzynarodowej, a tym samym wpływać na politykę określonych państw wobec stron walczących. Ze strategiami tymi związane było praktykowane do dziś manipulowanie informacją<sup>3</sup>.

Powyższe zjawiska są efektem postępu ekonomicznego i globalizacji. Globalizacja w zakresie gry i walki informacyjnej obejmuje procesy upowszechniania, przekazu i technik wykorzystywania informacji. Globalizacja może być zarówno celem, jak i narzędziem propagandowym w walce o wpływy. Walka informacyjna została przeniesiona także do działań korporacyjnych oraz układów polityczno-biznesowych. Przykładowo, grą interesów globalnych stało się bezpieczeństwo energetyczne, w obrębie którego nakładają się działania państw i w coraz większym stopniu korporacji.

Postępujące procesy globalizacji będą rodzić wroga, a nawet brutalną rywalizację. Walka informacyjna staje się także narzędziem ochrony interesów narodowych w globalnej grze decyzyjnej. Można zauważyć tendencję, że obecnie nie tyle polityka decyduje o gospodarce, ile gospodarka o polityce oraz trend stopniowej marginalizacji siłowych metod oddziaływania politycznego i społecznego.

Gra i walka o wpływy mogą mieć wymiar działań podporządkowanych określonym normom i strukturom, mogą jednak przybierać formy oddziaływań negatywnych, sprzecznych z interesem publicznym oraz z prawem. Pozytywne i negatywne strony gry i walki o wpływy to konsekwencja, a zarazem warunek procesów globalizacji. Gra informacyjna w procesie globalizacji to ciągły proces przekształceń i rozwoju wszystkiego, co ma wartość i może stanowić o pozycji państwa, korporacji lub jednostki w światowej konkurencji. W globalnej grze można być albo podmiotem, albo przedmiotem gry; nie można sobie pozwolić na bycie biernym obserwatorem. Aby pozostać podmiotem w tej grze, w pierwszej kolejności potrzeba wyeliminować negatywne ograniczenia wewnętrzne. Manipulacja informacją lub dopuszczenie do funkcjonowania nieformalnej grupy interesów w obrębie władzy może skutkować negatywnymi konsekwencjami, a w skrajnych przypadkach prowadzić do destabilizacji państwa.

Ograniczanie dostępu do informacji, przekazywanie informacji niepełnej lub z opóźnieniem stwarza dogodne warunki do manipulacji zewnętrznej. Trzeba zdawać sobie sprawę, że jednym z zadań służb specjalnych (a obecnie zadań stawianych wywiadowcom gospodarczym działającym np. na zlecenie korporacji) jest zdobywanie informacji oraz prowadzenie niejawnej ingerencji umożliwiającej wpływanie na zachowania wybranych osób.

<sup>3</sup> J. Oleński, *System statystyki publicznej w społeczeństwie informacyjnym i w gospodarce opartej na wiedzy*, III Seminarium Naukowe Pomiar i informacja w gospodarce, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań, 23 stycznia 2009 r. [http://wige.ue.poznan.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=64&Itemid=318](http://wige.ue.poznan.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=318); <http://www.pracownicy.ue.poznan.pl/elzbieta.golata/OLENSKI-pozna%C5%42009/pdf>

Wśród sposobów uzyskiwania informacji wyróżnia się m.in. „kapturowy sondaż informacyjny”, będący działaniem wykorzystującym osoby posiadające ważne informacje przez jednostki występujące „pod przykryciem”. Stałym elementem towarzyszącym sondażowi jest brak świadomości wykorzystywanej osoby co do przeznaczenia i odbiorcy udostępnianych informacji. Jednym ze sposobów wpływania na decydenta są działania inspiracyjne i dezinformacyjne stosowane nie tylko przez służby specjalne w relacjach międzypaństwowych, ale również w walce konkurencyjnej. Celem tych przedsięwzięć jest spowodowanie podjęcia przez konkurenta działań, które w efekcie okażą się dla niego destrukcyjne (eliminując go lub poważnie osłabiając jego pozycję)<sup>4</sup>.

Z tego powodu zdziwienie może budzić brak w Polsce jednego ośrodka koordynującego prace w zakresie zwalczania działań o charakterze inspiracyjno-dezinformacyjnym. Brak świadomości podjęcia gry informacyjnej może skutkować tym, że decydent zamiast organizować, kierować i podejmować decyzje, będzie wykorzystywany w grze interesów.

Bezpieczeństwo informacyjne jest jednym z warunków rozwoju państwa. Zagrożeniem dla niego jest gra i walka

o wpływy prowadzona z naruszeniem prawa w interesie partykularnym, a nie społecznym, z wykorzystaniem technik manipulacji oraz oddziaływań korupcyjnych. To negatywne oddziaływanie staje się możliwe i najczęściej następuje poprzez nieformalne grupy interesów będące nieinstytucjonalną i niezrzeszeniową grupą osób mających inne cele aniżeli publicznie deklarowane i wykorzystujące do ich realizacji zarówno legalne, jak i zabronione prawem formy oddziaływania.

Niekiedy system prawny sam stwarza możliwość nadużyć w zakresie oddziaływań korupcyjnych oraz gry informacją. Sytuacja taka staje się możliwa, gdy często zmienia się przepisy prawne oraz istnieje niewłaściwy proces legislacyjny. Polska należy do grupy liderów pod względem liczby publikowanych aktów prawnych<sup>5</sup>, w tym częstotliwości ich zmian. Korzystają na tym wyspecjalizowane kancelarie prawne oraz kancelarie doradztwa finansowego, które większość niekorzystnych dla ich klientów decyzji „wywracają” na etapie sporów sądowych czy arbitrażu międzynarodowego. W tej grze administracja państwowa stoi na straconej pozycji, gdyż w grze o wpływy wykorzystuje się luki oraz nieprecyzyjne zapisy aktów prawnych<sup>6</sup>. Problem jakości polskich aktów

<sup>4</sup> J. Barcz, B. Libera, *Urzędnik i biznesmen w środowisku międzynarodowym. Wybrane aspekty pragmatyki zawodowej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

<sup>5</sup> Od 1990 r. można obserwować tendencję wzrostową w zakresie liczby aktów publikowanych w Dziennikach Ustaw. W latach 1990–1995 publikowano rocznie średnio 500–800 aktów prawnych; w latach 1996–2000 średnio 1,1–1,3 tys. aktów prawnych; w latach 2001–2005 nastąpił duży wzrost średnio do ok. 2,6 tys. aktów prawnych rocznie (wyjątkowo w 2004 r. – 2,9 tys. aktów prawnych). W latach 2005–2009 liczba aktów publikowanych w Dziennikach Ustaw kształtowała się w granicach ok. 1,8 tys. Dane na podstawie Sytemu Informacji Prawnej LEX.

<sup>6</sup> Jak zauważył S. Majman, prezes Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, największe bariery dla napływu inwestycji zagranicznych do Polski to trudne przepisy prawne i zła wola urzędników. (PAP, 2 grudnia 2010 r.).

prawnych nie zmienia się od kilkunastu lat, mimo że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasadę dookreśloności i konkretności, ale także proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, żeby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom i ułatwiały ich osiągnięcie. Nie wystarczy sama celowość, pożyteczność, tania czy łatwość posługiwania się nimi przez władzę w odniesieniu do użytego środka<sup>7</sup>. Wedle standardów demokratycznego państwa prawa dopuszczalne jest nawet głębokie wkroczenie w sferę prywatności, pod warunkiem, że będzie opatrzone należyтыми gwarancjami proceduralnymi<sup>8</sup>. Nieprecyzyjne przepisy skutkują nie tylko ryzykiem dezorganizacji procesu zarządzania, lecz przede wszystkim stwarzają zagrożenie dla właściwej realizacji zadań.

Odmienna interpretacja przepisów może skutkować próbą wyłączenia ze sfery kompetencji spraw indywidualnych, gdy z różnych powodów są niewygodne lub ryzykowne, jak również może powodować powielanie zadań. W przypadku spraw indywidualnych różnice w ocenie stanu prawnego będą skutkować najczęściej sporami sądowymi i blokowaniem spraw. Brak precyzji zapisów ustawowych stwarza możliwość wykorzystywania instytucji publicznych do rozgrywek personalnych i politycznych<sup>9</sup>. Negatywnym zjawiskiem staje się też

wydawanie z opóźnieniem aktów wykonawczych oraz aktów niekiedy sprzecznych z prawem unijnym, co najczęściej jest tłumaczone zbiegiem okoliczności lub niekompetencją urzędników.

Niejednoznaczność przepisów prawnych występuje praktycznie we wszystkich sferach życia publicznego. Niekiedy ma ona charakter obiektywny i wynika z braku możliwości ścisłego uregulowania wszystkich spraw mających np. charakter nieprzewidywalny. Niekiedy jednak niejednoznaczność dotyczy praw podmiotowych i kompetencyjnych, co świadczy o słabości procesu legislacyjnego.

## KORUPCJA JAKO NARZĘDZIE WALKI INFORMACYJNEJ

Praktycznie jedynym skutecznym sposobem w walce z tworzeniem nieformalnych grup interesów w strukturach administracji publicznej, które posługują się elementami walki informacyjnej, jest walka z korupcją. Korupcja, będąca naruszeniem norm funkcjonujących w społeczeństwie, jest jednym z czynników osłabiających państwo od wewnątrz. Nie ma jednak jednej, ogólnie obowiązującej definicji korupcji, jak też i jednolitych metod jej zwalczania.

Powołanie do życia w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) dawało szansę na zbudowanie jednolitej definicji korupcji. W praktyce doszło do stworzenia pojęcia o dużych ograniczeniach podmiotowo-przedmiotowych.

<sup>7</sup> Zob. uzasadnienie wyroku z 3 października 2000 r. w sprawie sygn. K. 33/99.

<sup>8</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2005 r. sygn. akt K32/04.

<sup>9</sup> Z dotychczasowej praktyki wynika, że często nierozstrzygnięte spory merytoryczne przekładały się na inne, „poboczne” tematy, np. dyskusje w sprawie prawidłowości nadawania klauzuli niejawności.

Analiza przepisów ustawy o CBA wskazuje, że ta definicja nie może być uznawana za powszechnie obowiązującą, bowiem ma znaczenie obowiązujące wyłącznie dla działań CBA. Dodatkowo wyklucza ona z zakresu kompetencji CBA całą sferę organizacji pozarządowych, nieprowadzących działalności gospodarczej, działalność menedżerską oraz działania osób niepełniących funkcji publicznych i pracujących w jednostkach sektora finansów publicznych. Tym samym uprawnienia CBA zostały ograniczone do osób pełniących funkcje publiczne lub prowadzących działalność gospodarczą i innych osób dokonujących nadużyć na styku z działalnością publiczną.

Trudności ze zdefiniowaniem korupcji dotyczą przede wszystkim jej zakresu. Korupcja, podobnie jak i układ interesów, może przejawiać się w każdej ze sfer życia: ekonomicznej, politycznej, administracyjnej i kulturowej. Z tego też powodu może być użytecznym narzędziem gry informacyjnej. Wąskie rozumienie tego pojęcia pozostawia poza zasięgiem zainteresowania szereg czynów powszechnie uważanych za naganne. W definicji korupcji, rozumianej w ścisłym sensie, przyjmuje się założenie, „iż w akcie tym występują dwie świadomie działające strony. Szeroko rozumiana korupcja dopuszcza jednego aktora nadużywającego stanowiska publicznego”. W definicji tej „mieści się także

wpływanie na interes publiczny bez konieczności zajmowania stanowiska publicznego (np. poprzez opinie, ekspertyzy)”. Korupcja jest także definiowana jako „nadużywanie funkcji powierzonej w celu prowadzenia spraw innych osób, podmiotów zbiorowych, nadużywanie stanowiska zajmowanego w firmie prywatnej”<sup>10</sup>. Korupcja w szerokim znaczeniu jest jednym z elementów tworzenia nieformalnych grup interesów.

Trudność w precyzyjnym zdefiniowaniu korupcji związana jest z tym, że termin ten zachodzi na inne pojęcia mające własne znaczenie prawne. „Zbyt szeroka definicja rozmywa określany obszar i powoduje, że każde nadużycie określane bywa jako korupcja”, zauważa ekspert<sup>11</sup>. Najczęściej jako formy korupcji wskazuje się: przekupstwo, kradzież, protekcję, nepotyzm, zakup zamówień – kontraktów i innych korzyści rządowych, koncesji czy decyzji sądowych oraz świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkiem będącym dobrem publicznym<sup>12</sup>.

W wielu przypadkach trudno jest rozróżnić poszczególne formy korupcji, np. oddzielić korupcję polityczną od korupcji urzędniczej. Dzieje się tak dlatego, że wiele decyzji administracyjnych jest podejmowanych przez osoby piastujące funkcje kierownicze w aparacie państwowym lub samorządowym. Na-

<sup>10</sup> Zob. A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:xfSjXSQZzWgJ:www.cebi.pl/texty/indywidualny%2520i%2520spoleczny%2520wymiar%2520korupcji.doc>

<sup>11</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *op. cit.*

<sup>12</sup> Za: Rządowy Program zwalczania korupcji. *Strategia Antykorupcyjna*. II etap wdrażania 2005–2009.

leżą do nich m.in. zamówienia publiczne, prywatyzacja, sprzedaż mienia publicznego, przyznawanie zezwoleń oraz koncesji itd. W dużym stopniu takie zagrożenie występuje na poziomie władz samorządowych, gdzie zakres decyzji administracyjnych podejmowanych bezpośrednio przez urzędników pochodzących z wyboru jest największy<sup>13</sup>.

Do korupcji politycznej należy zaliczyć nieuprawnione ingerowanie w procesy legislacyjne. W praktyce rozliczanie polityków sprawujących różne funkcje administracyjne najczęściej nie jest skuteczne, m.in. ze względu na brak możliwości udowodnienia przesłanki winy. Nieraz stanowiska takie są obsadzone nie ze względu na kwalifikacje osoby<sup>14</sup>, ale na układy rodzinne lub jej pozycję w strukturach partyjnych.

Jak zauważa Anna Lewicka-Strzałecka, oskarżenia o „korupcję bardzo rzadko kończą się informacjami o ukaraniu osób w nią zamieszanych [...]. Wzmacnia to i tak dosyć powszechne przekonanie o nieuchronności korupcji”<sup>15</sup>. Różnorodność zjawisk korupcji sprawia<sup>16</sup>, że bardzo trudno będzie ją

zarówno jednoznacznie zdefiniować, jak i wyeliminować. Niemniej jednak za cel trzeba stawiać sobie marginalizację tego zjawiska tak, aby było ono raczej wyjątkiem niż zasadą<sup>17</sup>.

Obok niesprawnych struktur ustroju politycznego źródłem korupcji politycznej jest m.in. „brak etosu osób obejmujących stanowiska publiczne, przejawiający się w traktowaniu urzędów jako środka umożliwiającego realizację partyjnych interesów oraz sposób na osobiste bogacenie się i osiąganie prywatnych korzyści”<sup>18</sup>. Groźną cechą „układu” w administracji publicznej jest to, że najczęściej jest niedostrzegalny, a jeżeli nawet zostanie ujawniony, to trudny jest do udowodnienia. W tym sensie układ ztraca swą nielegalność<sup>19</sup>.

Jak stwierdza wyżej wspomniana ekspert, „politycy mający władzę ustawodawczą mogą uczynić legalnymi pewne formy dominacji interesu partyjnego bądź prywatnego nad interesem publicznym [...]. Odbywające się w majestacie prawa pobieranie wysokich diet, odpraw czy przejmowanie majątku publicznego przez jednostki wpływa

<sup>13</sup> T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000 r.

<sup>14</sup> Należy zwrócić uwagę, że nie ma żadnych kryteriów doboru na stanowiska o charakterze politycznym. Może więc dochodzić do kuriozalnych sytuacji, gdy kierowanie strukturami administracji publicznej powierza się osobom z wykształceniem podstawowym.

<sup>15</sup> Zob. A. Lewicka-Strzałecka, *op. cit.*

<sup>16</sup> Nieprawidłowości, których podłożem mogą być zachowania korupcyjne, można podzielić na następujące dysfunkcyjne obszary: nieprzejrzystość prawa oraz jego zbyt duża zmienność; brak jasnych kryteriów wykonywania zadań administracji, w tym brak zobiektywizowanych warunków przyznawania i korzystania ze środków publicznych; niestosowanie zasady jawności oraz przejrzystości działania administracji, a zwłaszcza procedur decyzyjnych; niestosowanie zasady odpowiedzialności urzędniczej oraz pełnego rozliczania oraz słabość służby cywilnej. [Za: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2003*, Warszawa, marzec 2004 r.].

<sup>17</sup> Za: Rządowy Program zwalczania korupcji. *Strategia Antykorupcyjna*. II etap wdrażania 2005–2009, *op. cit.*

<sup>18</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibidem*.

szczególnie demoralizująco na społeczeństwo” oraz podważa zaufanie ludzi do samej instytucji prawa<sup>20</sup>.

Korupcja wśród wyższych urzędników państwowych nosi często znamiona korupcji politycznej oraz bywa powiązana ze sferą gospodarczo-finansową (biznesową). *Transparency International* określa korupcję polityczną jako „nadużycie powierzonej władzy przez przywódców politycznych dla uzyskania prywatnej korzyści, celem zwiększenia swej władzy lub bogactwa”. Nie musi „dotyczyć przekazywania pieniędzy, może przyjąć formę handlu wpływami”<sup>21</sup>. Nadużywanie stanowisk publicznych „polega na przyznawaniu priorytetu interesom innym niż interes publiczny, który powinna reprezentować osoba zajmująca stanowisko publiczne”<sup>22</sup>.

Na tym tle działalnością korupcyjną może być nieformalne lobbowanie w polityce, a więc „kontrolowana” próba wpłynięcia na decyzje podejmowane przez daną władzę, m.in. poprzez układy towarzyskie. Jak stwierdza inny ekspert, pozycja parlamentarzysty albo członka rządu daje znakomitą okazję do korupcyjnego lobbowania na rzecz przedsiębiorstwa prywatnego, którego interesy są reprezentowane przez polityka<sup>23</sup>. Podobna sytuacja dotyczy lobbowania na rzecz lokalnego układu, tj. interesów partykularnych, sprzecznych z interesem publicznym.

## NIEFORMALNE GRUPY INTERESÓW

Tworzenie układów i grup interesów często wiąże się ze zjawiskiem korupcji politycznej. W obszarze tym istnieje szczególnie niebezpieczny mechanizm korupcyjogenny – korupcja intelektualna. Zachodzi ona wtedy, gdy chociaż określone interakcje w momencie ich podejmowania nie są sprzeczne z prawem, w dłuższym okresie mogą prowadzić do nadużyć w sferze kompetencji lub w pozyskiwaniu informacji przydatnych w innej działalności. Korupcję w sensie ogólnym charakteryzują bowiem działania bezprawne w momencie ich podejmowania, niemieszczące się w ramach praktyk dopuszczanych przez przepisy obowiązujących aktów prawnych. Korupcję intelektualną, ze względu na próbę zatarcia związku przyczynowo-skutkowego, wskazującego na związek przestępczy, nie zawsze można wprost odnieść do ogólnego pojęcia korupcji. Korupcja intelektualna, gdy jest uprawiana na szczeblach władzy jest niebezpieczna, ponieważ bywa niewidoczna dla społeczeństwa, a tym samym nieświadomie akceptowana. Jak zauważa T.G. Grosse, ujawnione przestępstwo na szczytach władzy, które zostało pozostawione bez odpowiedzi wymiaru sprawiedliwości, ugruntowuje opinię o skorumpowaniu całej elity politycznej oraz systemie wzajemnych oskarżeń. Tym samym utrudnia walkę z tym zjawiskiem<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> [http://www.transparency.pl/ti/definicje\\_korupcji/definicja\\_korupcji\\_wedle\\_ti](http://www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_ti)

<sup>22</sup> Zob. A. Lewicka-Strzalecka, *op. cit.*

<sup>23</sup> T.G. Grosse, *op. cit.*

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Możemy wyróżnić trzy etapy gry i walki o wpływy przy wykorzystaniu mechanizmów „korupcji intelektualnej”:

- **budowanie strefy wpływów dla rozwoju wspólnych interesów – etap tworzenia grupy,**
- **negatywne reorganizowanie procesu pracy lub relacji służbowych dla ukrycia własnych celów i interesów – etap rozszerzania strefy wpływów,**
- **przejmowanie kontroli nad zarządzaniem informacją – etap umacniania strefy wpływów.**

Wskazane zagadnienia można określić jako problem *kultury klientalnej*. W „naukach społecznych oznacza to nieformalną relację między patronem a jego klientem (klientami), opierającą się na braku równorzędnych pozycji, w której każda ze stron świadczy sobie określone usługi”<sup>25</sup>. Rola patrona sprowadza się do ochrony klientów oraz przekazania im dóbr w zamian za usługi oraz lojalność. Tworzy on siatkę klientalną, a także wieloszczeblowe i hierarchiczne powiązania klientalne. „Układ patron–klient jest uznawany za szczególnie patologiczny i niebezpieczny w środowisku współczesnej administracji oraz demokratycznej władzy politycznej. Najczęściej wiąże się bowiem z wykorzystywaniem funkcji i publicznych środków finansowych, a także stanowisk w aparacie urzędniczym do gratyfikacji klienteli politycznej”. Proceder ten odbywa się kosztem interesu publicznego. Taki klientelizm łączy się

często z korupcją i jest bardzo trudny do zwalczania<sup>26</sup>.

Skutki tworzenia nieformalnych grup interesów można obserwować w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w systemach bankowych oraz ubezpieczeniowych. Doniesienia medialne dotyczące kryzysu finansowego na rynku amerykańskim ukazują złożony mechanizm wzajemnych powiązań i zależności, bez których nie doszłoby do wyludzeń pieniędzy na masową skalę oraz upadku instytucji bankowych i ubezpieczeniowych<sup>27</sup>.

#### *Budowanie strefy wpływów dla rozwoju wspólnych interesów (etap tworzenia grupy)*

Teoretycznie nie ma niczego złego w budowaniu wspólnych interesów. Nie ma, dopóki nie okaże się, że jest ono ułatwione lub wręcz możliwe ze względu na zajmowanie danego urzędu (stanowiska), że odbywa się z ograniczeniem konkurencji lub stanowi niczym nieuzasadnione preferowanie określonych rozwiązań. Prawo nie zabrania „preferowania lub ograniczania”, gdyż jest oczywiste, że nie można pogodzić wszystkich interesów. Wątpliwości pojawiają się, gdy okazuje się, że to „ograniczanie lub preferowanie” nastąpiło w wyniku stosowania niemerytorycznych argumentów albo gdy np. rzeczywiste cele są inne od deklarowanych (np. interesów korporacyjnych, związków zawodowych, instytucji charytatywnych) i wywołują szkody instytucjonalne lub personalne.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> „Dziennik Gazeta Prawna” 21 grudnia 2010 r., nr 247 (2878).



Poza typowymi mechanizmami budowania strefy wpływów dla rozwoju wspólnych interesów, takich jak kupowanie informacji, poświadczenie nieprawdy np. w dokumentach sprawozdawczych, stosowanie nepotyzmu, można wskazać na następujące niejednoznaczne sytuacje:

- **Zatrudnianie osób związanych z biznesem, w ramach urlopów bezpłatnych, w sferze urzędowej stwarzającej konflikt interesów z biznesem.** Można się zastanawiać, czy zatrudnianie osób ze sfery biznesu w urzędach w ramach urlopów bezpłatnych<sup>28</sup> jest w interesie biznesu, urzędu, polityki czy też „obstawianego” decydenta<sup>29</sup>. Teoretycznie można byłoby zrozumieć pewne decyzje, gdyby osoba przechodząca z biznesu do polityki zyskiwała np. na zwiększeniu wynagrodzenia, zmniejszeniu czasu urzędowania, poprawie warunków socjalnych, warunków pracy itp. A przecież, przechodząc z biznesu do polityki najczęściej niczego podobnego się nie zyskuje, lecz wręcz na prawie wszystkim się traci. To „prawie” ma niezwykle istotne znaczenie, gdyż w rzeczywistości zyskuje się kontakty i wchodzi w strefę wpływów. Powstaje jeszcze jedno zagrożenie – osoba urlopowana jest emocjonalnie bardziej związana z perspektywnym i ekonomicznie korzystniejszym

miejscem pracy i tym samym mniej skłonna do obiektywnych rozstrzygnięć w przypadku konieczności wyboru sprzecznych nieraz interesów na styku zadań urzędu i oczekiwań biznesu.

Sytuacja taka staje się niepokojąca, gdy z przeprowadzonej analizy wynika, że na takim przejściu każdy traci: nie zyskuje urząd państwowy (wieloletnia praktyka wskazuje, iż po kilkumiesięcznym okresie stagnacji wywołanym poznawaniem i wdrażaniem się na nowym stanowisku nie ma „skoku jakościowego” w pracy urzędu); „traci” na tym osoba urlopowana (wynagrodzenie w urzędzie jest o wiele niższe); biznes teoretycznie również „traci”, gdyż oddaje najczęściej rzeczywiście sprawnego intelektualnie i merytorycznie pracownika (w biznesie nikt nikogo dla przyjemności nie urlopuje). Jeszcze większe wątpliwości powstają, gdy na przykład następuje przywracanie do służby mundurowej osób, które odeszły ze służby do biznesu. Za nielegalne należy uznać sytuację, gdy przywrócenie do służby następuje w ramach urlopu bezpłatnego w biznesie. Służba funkcjonariusza mundurowego winna mieć szczególny charakter, wykluczający, obok zaangażowania politycznego, jakąkolwiek zależność od innych podmiotów, w tym w szczególności

<sup>28</sup> Za równoznaczną należy uznać sytuację, gdy ktoś wprowadzie dla zachowania pozorów nie bierze urlopu bezpłatnego, ale uzyskuje nieformalne przyrzeczenie powrotu do biznesu po usunięciu ze stanowiska w administracji (następuje „rezerwacja” stanowiska przez „podstawioną” osobę).

<sup>29</sup> Analiza dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy ktoś rezygnuje z profitów w biznesie na rzecz pracy w administracji i jednocześnie zachowuje prawo powrotu do biznesu. Tym samym uwagi powyższe nie dotyczą osób, które zostały np. zmuszone do odejścia z biznesu i znalazły pracę w administracji. Nie dotyczy też osób, które same zrezygnowały z działań w biznesie.

gospodarczych<sup>30</sup>. Co to za niezależność, kiedy się jedynie czasowo wychodzi np. z układu biznesowego a w praktyce pozostaje w zależności służbowej i co jest szczególnie istotne – zależności psychicznej, gdyż tak naprawdę sam charakter urlopu wskazuje, że perspektywy życiowe są związane z docelową pracą np. w biznesie.

- **Delegowanie funkcjonariusza na stanowisko, które związane jest z kontrolą nad przełożonym, który go na to stanowisko delegował.** Nie ma tu oczywiście konfliktu interesów, ale jest wyjątkowo dwuznaczna sytuacja, gdy podwładny mundurowy w imieniu instytucji cywilnej rozlicza przełożonego mundurowego oraz ocenia nieraz sprzeczne dążenia (interesy) struktury cywilnej – zarządzanej przez polityka – i mundurowej (teoretycznie apolitycznej). Obserwując tego typu sytuacje, łatwo zauważyć „dysonans moralny” funkcjonariusza, który często musi wybierać między oczekiwaniami przełożonego politycznego a lojalnością wobec przełożonego mundurowego, który zgodnie z prawem w każdej chwili może go z oddelegowania odwołać.
- **Nie zgodne z prawem wpływanie na elektorat w celu zapewnienia**

**osobistego lub partyjnego sukcesu wyborczego.** Według T.G. Grosa<sup>31</sup>, dzieje się tak zazwyczaj w systemach klientalnych, w których patroni polityczni dostarczają różnego rodzaju dobra (stanowiska w administracji, świadczenia publiczne, a nawet małe wypłaty) dla wyborców albo osób, które w znaczący sposób mogą zmobilizować poparcie społeczne. Formą takiego typu skorumpowania może być uzyskanie poparcia lokalnych mediów czy stowarzyszeń społecznych i religijnych w zamian za obietnice rewanżu finansowego ze środków publicznych lub w postaci decyzji administracyjnych. Jest to największy problem współczesnej demokracji.

- **Tworzenie barier instytucjonalnych.** Utrzymywanie ograniczeń w dostępie do różnych zawodów od wielu lat podlega publicznej dyskusji. Wątpliwości powstają, gdy okazuje się, iż rzeczywiste cele działań (np. korporacji, związków zawodowych czy instytucji charytatywnych) są inne od deklarowanych i wywołują szkody instytucjonalne lub personalne. Powszechnie znane są problemy związane z tworzeniem formalnych barier dla zalegalizowania ograniczeń dostępu do świadczenia różnego

<sup>30</sup> Z tego też tytułu funkcjonariusz (żołnierz) ma tzw. specjalne przywileje finansowe (np. nie płaci niektórych składek obowiązujących w strukturach cywilnych) i emerytalne. Można jednak zaobserwować ciekawą tendencję utrzymywania przywilejów mundurowych oraz ich poszerzania o rozwiązania właściwe dla struktur cywilnych. W praktyce można powiedzieć, że dawne ograniczenia związane z pełnieniem służby (pełna dyspozycyjność w zakresie czasu i miejsca pracy) są już dzisiaj przeszłością. Przykładem mogą być tzw. skrupulatnie liczone nadgodziny w służbie funkcjonariuszy wynoszące w skali np. Straży Granicznej miliony nadgodzin. Kolejnym problemem jest zawłaszczanie przez służby mundurowe uprawnień administracyjnych typowych dla pracy urzędników państwowych. Można powiedzieć, że większość czynności wykonywanych przy biurkach przez funkcjonariuszy mundurowych to czynności administracyjne niewymagające uprawnień zastrzeżonych dla służb mundurowych (np. czynności operacyjne, procesowe, stosowanie środków przymusu).

<sup>31</sup> T.G. Grosse, *op. cit.*

go rodzaju usług. Publiczna ocena tego zjawiska jest jednoznaczna: tworzenie tych barier jest w istocie ochroną „poziomu” interesów finansowych wąskiego grona osób „zrzeszonych” w korporacji, a publiczne uzasadnienia o potrzebie zapewnienia gwarancji usług, o potrzebie ochrony praw osób reprezentowanych to jedynie kamuflaż dla ochrony interesów korporacyjnych<sup>32</sup>.

*Negatywne reorganizowanie procesu pracy, relacji służbowych lub politycznych dla ukrycia własnych celów i interesów (etap rozszerzania strefy wpływów)*

Strefę wpływów tworzy się przez różnego rodzaju metody sterowania, wyrafinowane techniki manipulacji lub wręcz dezinformację urzędniczą i polityczną. Działania tego typu wynikają najczęściej z prób przejęcia kontroli nad informacją. Stosowany kamuflaż informacyjny ma na celu skuteczne zniekształcanie rzeczywistych powodów, intencji i negatywnych skutków tych rozgrywek. Na zewnątrz konflikt jest postrzegany i niekiedy wręcz z satysfakcją odbierany jako np. kolejna „wpadka” wyższego urzędnika. Negatywne organizowanie relacji służbowych lub politycznych jest nadużyciem zajmowanego stanowiska. Jak zauważa często przywoływana tu ekspert, „nadużywanie stanowisk publicznych polega na przyznawaniu priorytetu

interesom innym niż interes publiczny, który powinna reprezentować osoba zajmująca stanowisko publiczne”<sup>33</sup>.

Nie bez znaczenia jest medialne angażowanie się przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w spory o charakterze politycznym. Sytuacje takie rodzą reakcję zwrotną. Zarzuty, czy nawet akt oskarżenia, sformułowane przez prokuraturę<sup>34</sup>, nie są już traktowane jako pejoratywna przesłanka w relacjach społeczno-politycznych. Dochodzi więc do swoistego przesilenia w systemie wartości, tj. oceny zdarzeń o wymiarze ideologicznym i pragmatycznym.

Inną formą zagrożenia dla właściwych relacji służbowych będzie uczestniczenie przez urzędników państwowych w finansowanych spoza budżetu urzędu spotkaniach i konferencjach mających na celu lobbowanie za jakimś rozwiązaniem w toczącej się procedurze przetargowej.

Osobną kategorią są różnego rodzaju rozgrywki wewnątrzinstytucjonalne. Jeżeli mają one charakter sporów indywidualnych, to można powiedzieć, że są negatywnym kolorytem większości instytucji i zakładów pracy. Jeżeli mają charakter zorganizowanych działań i celem ich jest zapewnienie sobie wpływów oraz przejęcie kontroli nad informacją, to sytuacja może mieć znamiona korupcji. Dochodzi bowiem do utworze-

<sup>32</sup> Nie ulega wątpliwości, że formalnym egzaminom muszą być poddani kandydaci na stanowiska, na których wykonuje się czynności w imieniu państwa lub mające wpływ na zdrowie osobiste lub bezpieczeństwo publiczne.

<sup>33</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *op. cit.*

<sup>34</sup> Sąd Najwyższy określił powyższą sytuację jako „pozostawanie w świetle podejrzeń” o popełnienie przestępstwa związanego z wykonywaniem czynności służbowych (sygn. akt I PK 197/07).

nia grupy interesów kosztem innego pracownika lub wręcz decydenta, najczęściej ze szkodą dla wykonywanych zadań służbowych. Bardzo często tworzona jest przy tym atmosfera zagrożenia, pomówień i pozornych problemów dla odwrócenia uwagi od rzeczywistych celów. Szczególnym problemem w organizacji procesu pracy jest brak jednoznaczności przepisów kompetencyjnych.

*Przejmowanie kontroli nad zarządzaniem informacją (etap umacniania wpływów)*

Jest to szczególnie niebezpieczny rodzaj budowy wpływów, polegający na ograniczeniu dostępu innych osób (instytucji) do danych lub przejęciu kontroli nad informacjami z innych struktur. W dobie informatyzacji społeczeństwa oraz dużego tempa życia to jeden z najbardziej niebezpiecznych procederów uprawianych w ciszy gabinetów, często pod pozorem ochrony tajemnicy.

Informacja jest obecnie podstawowym towarem i dobrem konsumpcyjnym. Niestety, wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego i gospodarki

opartej na wiedzy pogorszeniu ulega zarówno jakość wytwarzanej informacji, jak i jej użytkowanie. Sytuacja taka wymaga skutecznego przeciwdziałania, bowiem fundamentem społecznego ładu informacyjnego i społecznego bezpieczeństwa informacyjnego jest prawo obywatela do informacji oraz do ochrony przed dezinformacją. Dostarczanie informacji, która jest zgodna z rzeczywistością jest niezbywalnym zadaniem państwa demokratycznego<sup>35</sup>.

Znane jest powiedzenie: „kto ma informację, ten ma władzę”. Próby zawłaszczania informacji wynikają: z ambicji kierujących daną instytucją (wszyscy, poza daną instytucją, poruszają się w „programowej niedookreśloności i niepewności”, przez co rośnie jej „znaczenie”); z przejmowania zadań w imię tzw. celów wyższych z powodu ich niewykonywania lub złego wykonywania przez inne instytucje; z kamuflowania braku własnych sukcesów (lub błędów) w realizacji pewnych zadań<sup>36</sup> i ze zbytniego angażowanie sił i środków w sprawy medialne, „efektywne” statystycznie oraz celowego dezorganizowania jakiejś sfery zadań zgodnie z zasadą: „gdy wielu za coś odpowiada, to nie odpowiada nikt”<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> J. Oleński, *op. cit.*

<sup>36</sup> Służby operacyjne (w tym w szczególności specjalne) niekiedy utajniają jawne informacje w celu ograniczenia wpływu na zewnątrz nieprawidłowości oraz w celu ograniczenia kręgu osób mogących dokonać weryfikacji tych nieprawidłowości. Stąd tak rzadko dochodzi do ujawniania nieprawidłowości w działalności służb operacyjnych, pomimo iż są one o wiele częstsze aniżeli w działalności organów administracji. Tymczasem fakt nieprawidłowości dotyczący danej instytucji lub osoby nie daje podstaw do utajniania informacji (nie wolno utajniać nieprawidłowości). Fakt nieprawidłowości jest zawsze jawny, natomiast uzasadnienie zarzutów, w tym okoliczności ich powstania, może być niejawne.

<sup>37</sup> Analiza ustaw pragmatycznych poszczególnych służb i instytucji wskazuje jednoznacznie z jednej strony na dublowanie kompetencji, a z drugiej na istnienie luk kompetencyjnych. Zauważyć można ogólną tendencję do poszerzania kompetencji w sprawach zagrożeń terrorystycznych oraz korupcyjnych. Obecnie praktycznie większość służb mundurowych utworzyła struktury antyterrorystyczne (Policja, ABW, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa) oraz struktury służące do zwalczania zagrożeń korupcyjnych. Przykładowo, w tym ostatnim wypadku korupcję w Służbie Celnej rozpoznają: CBA, Policja, ABW, Straż Graniczna i Wywiad Skarbowy.

Jedną z form walki o wpływ jest ob-sadzanie stanowisk decyzyjnych celem zdobycia chociażby informacji o konkurencji (np. biznesowej) czy przeciwnikach (politycznych, religijnych itd.). Nie ma przy tym znaczenia, czy celem są informacje pogładowe (formalnie nieaktualne), bieżące lub możliwe do wykorzystania w przyszłej działalności gospodarczej lub politycznej. Ważna jest intencja ich zdobycia w kontekście innej planowanej działalności politycznej lub zawodowej. Zamiarom tym mogą towarzyszyć działania polegające na przejmowaniu kontroli nad bazami danych, wpływaniu na obsadę stanowisk w innych instytucjach poprzez lokowanie własnych ludzi, ograniczanie dostępu do informacji pod pozorem ochrony tajemnicy, tworzenie i narzucanie innym własnych definicji prawa oraz tworzenie sztucznych kryteriów konkursów. Zaznaczyć też należy, iż sama idea ujednoczenia baz danych, a także tworzenia systemów zarządzania informacją jest jak najbardziej celowa i słuszna. Problem powstaje, gdy stworzony system pozwala wykorzystywać go do innych celów aniżeli tylko służbowe.

Przyczyną ograniczania i dzielenia informacji może też być programowe sterowanie decydem, np. w celu utrzymania wpływów danej służby lub przygotowania gruntu do oddzia-

ływania w indywidualnej sprawie. Na wysokich szczeblach władzy decydem nie ma żadnych realnych możliwości analizy, w tym weryfikacji informacji. Przetwarzania informacji dokonują wyspecjalizowane ośrodki analityczne. Dzielenie informacji pomiędzy poszczególne ośrodki analityczne albo ograniczanie zakresu informacji stwarza duże prawdopodobieństwo dezinformowania decydem, gdyż wnioski oparte na informacji cząstkowej mogą być po prostu błędne.

Informacje mogące mieć znaczenie dla procesów decyzyjnych w instytucjach państwowych i samorządowych zbierają, weryfikują i przetwarzają służby policyjne oraz specjalne. Niestety nie doszło do tej pory do szczegółowego uregulowania zakresu informacji, jakie dana służba powinna przekazywać (z urzędu) określonym instytucjom, pomimo że zakres kompetencyjny poszczególnych urzędów państwowych został uregulowany ustawowo<sup>38</sup>. Rozdzielniki pism tworzone są więc uznaniowo. W praktyce dochodzi do indywidualnego decydowania o tym, co kto może wiedzieć, a czego nie powinien<sup>39</sup>. Sytuacja taka sprzyja wewnątrzorganizacyjnej lub wewnątrzpaństwowej grze informacyjnej. Jej przejawem będzie cenzurowanie<sup>40</sup> lub przetrzymywanie informacji (np. celem utrudnienia,

<sup>38</sup> Określone zostały natomiast zasady przekazywania spraw według właściwości (jest to problem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, który został uregulowany m.in. w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego) oraz ograniczenia w dostępie do informacji operacyjnych i procesowych. Zakres kompetencyjny regulują też poszczególne ustawy pragmatyczne.

<sup>39</sup> Do nadużyć w tym zakresie dochodzi najczęściej przy tworzeniu ograniczeń w przekazywaniu informacji ze względów politycznych (w rozdzielniku pomijane są osoby służbowo zainteresowane daną sprawą) lub gdy pod pozorem ochrony tajemnicy dochodzi do utajniania nieprawidłowości. Próba utajniania informacji niewygodnych z powodów politycznych lub odpowiedzialności urzędniczej jest przekroczeniem uprawnień w myśl Kodeksu karnego.

<sup>40</sup> Materiały (informacje) istotne dla oglądu sytuacji w ogóle nie są przesyłane lub jedynie w jakiejś części.

a nawet zdezaktualizowania działań)<sup>41</sup> z powodów ambicjonalno-politycznych. Powstaje szereg pytań: czy i kto nadał np. szefom poszczególnych służb tytuł (i na jakiej podstawie), aby ograniczać dopływ informacji istotnych z punktu widzenia stanowiska jakiegoś decydenta. Na jakiej podstawie decydent może przetrzymywać informację istotną dla danej instytucji? Czy można wykorzystywać do celów prywatnych informacje uzyskane w wyniku wykonywania czynności służbowych, w tym w szczególności, gdy mają one charakter ograniczony dla innych osób? Jest to sfera w wielu przypadkach prawnie nieuregulowana i tym samym, opierając się na uznaniowości, stwarza ryzyko nadużyć<sup>42</sup>.

Osobnym problemem jest dokumentowanie informacji. Pomimo wyraźnych przepisów wskazujących na obowiązek dokumentowania czynności, które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania<sup>43</sup>, w praktyce często nie sporządza się stosownych adnotacji, ograniczając tym samym możliwość wykorzystania informacji przez decydenta np. w sytu-

acji zwolnienia pracownika<sup>44</sup>. Zwrócić należy uwagę na nieprawidłową praktykę utajniania jawnych informacji, poprzez ich umieszczanie w zbiorach zastrzeżonych. Tym samym zakres ich wykorzystania w administracji publicznej zostaje ograniczony do minimum, a jest to jeden ze skuteczniejszych sposobów manipulacji informacją.

Oficjalne poszerzanie kompetencji poprzez dublowanie zadań innych instytucji czy przejmowanie lub próby przejmowania kontroli nad bazami danych może być uważane za tworzenie konkurencyjności instytucji lub urzędów. Zjawisko to w szczególności widoczne jest w przypadku służb mundurowych. Problem jest jednak głębszy, może bowiem chodzić o kontrolę nad zarządzaniem informacją.

## PODSUMOWANIE

Obecnie największym problemem staje się nadmiar informacji. Decydenci mają coraz więcej trudności z opanowaniem i wykorzystaniem ciągle napływających danych, tworzących nierzadko

<sup>41</sup> Przykładem może być przysyłanie nawet kilka godzin przed spotkaniem prośby o zaopiniowanie materiałów liczących kilkadziesiąt stron. Jako niepokojące można określić sytuacje, gdy jawne i powszechnie znane za granicą fakty są w kraju „ujawniane” ze znacznym opóźnieniem, a nawet klauzulowane.

<sup>42</sup> Należy przypuszczać, że to niewłaściwy obieg informacji między instytucjami rządowymi USA spowodował brak skutecznego przeciwdziałania atakowi na World Trade Center w 2001 r. W zakresie problemu ochrony informacji niejawnych po ujawnieniu przez WikiLeaks w grudniu 2010 r. informacji kompromitujących administrację USA, istnieje zagrożenie, że służby specjalne mogą próbować ograniczać podmiotowo zakres przekazywanych informacji, podczas gdy przypadek WikiLeaks jest typowym przykładem niewłaściwego działania służb z punktu widzenia zadań ochrony kontrywywiadowej.

<sup>43</sup> Organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1 kpa). Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwala się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności (art. 72 kpa).

<sup>44</sup> Kolejnym problemem jest tworzenie baz danych z ograniczaniem dostępu przełożonych i innych pracowników.

tw. szum informacyjny, często o nikłej wartości merytorycznej. Przy dużej liczbie danych bardzo łatwo jest grać informacją, ograniczając zakres spraw istotnych dla wybranych podmiotów (decydentów). W dobie społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy<sup>45</sup>, zdolności analityczne danej instytucji stają się jednym z najistotniejszych elementów i punktem krytycznym dla procesów decyzyjnych. Proces ten obciążony jest ryzykiem wystąpienia błędów na skutek np. niedostępności lub nieaktualności danych, a także czasu ich uzyskiwania. Tempo przemian sprawia, że waga informacji oraz czas i realny okres jej weryfikacji szybko się deprecjonują. Praktyka wskazuje, że decydenci otrzymują informacje w ostatniej chwili lub wręcz po czasie, w którym była możliwość efektywnego ich wykorzystania.

W celu ograniczenia powyższych zagrożeń powinno się dokonywać przeglądu kompetencji służb i instytucji pod kątem dublowania się zadań oraz luk kompetencyjnych, a następnie tworzyć nowy podział zadań, przyjmując za kryterium cele stawiane przez państwo oraz specjalizację danej jednostki. Należy dążyć do utworzenia jednego ośrodka koordynującego nie tylko działania w zakresie zwalczania zagrożeń o charakterze inspiracyjno-dezinformacyjnym, ale

i szeroko rozumianego bezpieczeństwa informacyjnego. Najistotniejszą i najpilniejszą sprawą jest jednoznaczne prawne uregulowanie zasad przekazywania (z urzędu) informacji między instytucjami państwa (zwłaszcza zbieranych przez służby) oraz przez podmioty gospodarcze mające szczególne znaczenie dla obronności i bezpieczeństwa państwa, tak aby wyeliminować uznaniowość w postępowaniu funkcjonariusza, urzędnika lub pracownika (cenzurowanie, przetrzymywanie informacji istotnych dla osób uprawnionych lub przekazywanie ich osobom nieuprawnionym) oraz zapewnić dopływ informacji przed procesem decyzyjnym.

Zmienić też trzeba ocenę zjawiska korupcji, nie tylko jako zdarzenia przestępczego, ale przede wszystkim jako narzędzia w grze informacyjnej o wpływy i dominację. Jednym ze sposobów ograniczenia tego zjawiska mogłoby być wprowadzenie okresów karencyjnych (np. 3-letnich) zatrudniania urzędników państwowych w biznesie, w sferze dotychczasowej aktywności zawodowej (liczonej np. w ciągu ostatnich 2 lat), tak aby skutecznie wyeliminować wykorzystanie ich wpływów i kontaktów urzędowych dla interesów biznesowych.

W procesie powstawania, przekazywania i wykorzystywania wiedzy

<sup>45</sup> Pojęcie gospodarki opartej na wiedzy pojawiło się na początku lat 90. XX wieku. Nie ma jednej definicji gospodarki opartej na wiedzy. Wszystkie istniejące definicje są opisowe i zawierają zbiór cech, którymi powinna się ona charakteryzować. OECD definiuje gospodarkę opartą na wiedzy jako bezpośrednio bazującą na produkcji, dystrybucji oraz wykorzystaniu wiedzy i informacji. Wiedza jest rozumiana w tym ujęciu jako produkt oraz czynnik napędzający wzrost gospodarczy. Za cechę najważniejszą gospodarki opartej na wiedzy uznaje się rosnące znaczenie globalizacji, technik informatycznych. W tego typu gospodarce systematycznie rośnie popyt na wiedzę i wykwalifikowaną siłę roboczą. G. Wronowska, *Gospodarka oparta na wiedzy jako etap ewolucji współczesnej gospodarki*, <http://www.konferencja.edu.pl/ref8/pdf/pl/Wronowska-Krakow.pdf>

w praktyce najważniejszą rolę odgrywa kapitał ludzki, a więc cechy populacji, które mają wartość i mogą być wzbogacane za pomocą odpowiedniego inwestowania<sup>46</sup>. Jeżeli z powodu rozgrywek personalnych lub politycznych wartość ta jest rozmyślnie marnowana, to działania noszą cechy korupcji intelektualnej, a niekiedy manipulacji.

Manipulację należy uznać za jeden z podstawowych elementów osłabiających skuteczność działania aparatu

państwowego w związku z rosnącą konkurencyjnością globalną. Można wskazać na związek zachodzący pomiędzy słabością organizacji państwowej i jej podatnością na manipulację. Można też mówić o swoistej korelacji zachodzącej między zjawiskiem korupcji a nadmiernie rozbudowaną i nieefektywną biurokracją, nadmierną regulacją prawną w sferze gospodarczej oraz niedookreślonością w sferze administracyjnej, przy jednoczesnej słabości wymiaru sprawiedliwości.

---

<sup>46</sup> G. Wronowska, *op. cit.*