

KORUPCJA – ZAGROŻENIA I METODY JEJ ZWALCZANIA

Empiryczne badania nad poziomem korupcji

*Józef Płoskonka**

Wstęp

Przełom XX i XXI wieku jest okresem gruntownych przemian zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej, w których wyniku wiele krajów dołączyło do grona państw o ustroju demokratycznym. Budowa systemu rządów demokratycznych jest jednak procesem ciągłym i długotrwałym, a występująca wielość czynników często zaburza jego prawidłowy przebieg. Oprócz problemu narastających nierówności społecznych, jednym z podstawowych obserwowanych zagrożeń jest znaczący wzrost zachowań korupcyjnych. Zjawisko korupcji w państwach, które przechodzą skomplikowany i bolesny proces transformacji ustrojowej ma, zdaniem ekspertów, dwie podstawowe przyczyny. Pierwsza związana jest z wprowadzeniem radykalnych zmian w systemie politycznym i ekonomicznym. Niejasności prawne i proceduralne, brak doświadczenia, a co za tym idzie umiejętności przewidywania oraz dostatecznych zabezpieczeń przed gwałtownym, i zwykle skutecznym, naciskiem różnych grup interesu powodują rozwój korupcji oraz nieetycznych zachowań zarówno polityków, jak i pracowników administracji publicznej różnych szczebli. Druga przyczyna to fakt, iż czas trwania transformacji systemowej wydaje się być zbyt krótki, aby wytworzyć i skutecznie wdrożyć mechanizmy proceduralne, instytucjonalne oraz kulturowe służące ograniczaniu zachowań korupcyjnych. Często pod-

* Dr Józef Płoskonka – doradca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

kreśla się również wpływ wcześniejszych postaw i doświadczeń obywateli państw, które weszły w okres transformacji¹.

Liczba książek, ekspertyz oraz prac naukowych dotyczących problemu korupcji zaczęła w latach 90. rosnąć lawinowo. Obliczono, że w latach 1990–1999 ukażało się ponad 4000 pozycji na ten temat². Wśród prac analitycznych poświęconych korupcji wyróżnić można pięć najbardziej istotnych grup problemowych. Są to:

- empiryczne pomiary poziomu korupcji;
- szacowanie ekonomicznych i społecznych kosztów zachowań korupcyjnych;
- analiza związku poziomu korupcji ze wzrostem gospodarczym oraz z jakością rządu;
- określenie dziedzin najbardziej podatnych na korupcję oraz mechanizmów sprzyjających korupcji;
- analiza możliwych koncepcji strategii antykorupcyjnych.

W niniejszym opracowaniu dokonam przeglądu porównawczych badań empirycznych nad zagadnieniem poziomu korupcji i kosztów zachowań korupcyjnych międzynarodowych instytucji, ośrodków naukowych, organizacji pozarządowych oraz firm doradczych. Prace te można podzielić – z punktu widzenia stosowanych narzędzi badawczych – na dwie podgrupy: badania ankietowe (metoda analizy poglądów) oraz konstruowanie syntetycznych wskaźników cząstkowych na bazie dostępnych danych empirycznych (metoda taksonometryczna). Ponadto omówię wybrane opracowania z zakresu studiów nad określeniem dziedzin najbardziej narażonych na zjawisko korupcji oraz analizy mechanizmów zachowań korupcyjnych. W pierwszej jednak kolejności rozpatrzę istotę pojęcia korupcji, które jest ujmowane w literaturze w bardzo szeroki sposób, oznaczając różnorodne zachowania i zjawiska. Na zakończenie przedstawię proponowane działania czy strategie zmierzające do ograniczenia zjawiska szeroko rozumianej korupcji, tak aby „z zajęcia o niskim ryzyku i wysokich dochodach stała się zajęciem o wysokim ryzyku i niskich dochodach”³. Na tym tle omówię sytuację w Polsce, zarówno w zakresie definio-

¹ Szerzej zob. *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*. Raport Banku Światowego; Biuro Banku Światowego w Polsce, Warszawa 1999, s. 3 oraz Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej, *Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002.

² „Global Corruption Report – 2001”, www.transparency.org.

³ J. Wojciechowicz, w: *Walka z korupcją: Strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*. Biuro Banku Światowego w Polsce, Warszawa 2001.

wania tego zjawiska, jak i działań ograniczających, pokazując zwłaszcza rolę naczelnego organu kontroli, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli.

Definicje i rodzaje korupcji

Słowo korupcja (*corruption*) jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego i wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk, którego nie można zdefiniować uniwersalnie. Nie istnieją wspólne, dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym zagadnieniem, zasady analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji. Rozumienie tego słowa zależy zarówno od perspektywy badawczej, jak i od instytucji czy państwa je stosujących. Inaczej jest ono rozumiane z punktu widzenia psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa. Inaczej zagadnienie to będzie wyglądać w ujęciu prawnokarnym, a inaczej w administracyjnym czy gospodarczym⁴. Dobry i obszerny przegląd znaczenia pojęcia korupcji w Polsce, z nominalnego, realnego, syndromatycznego oraz prawnego punktu widzenia, przedstawiony został w opracowaniu Najwyższej Izby Kontroli pt. „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK”⁵. Pierwotnie nazwa *korupcja* oznaczała psucie się, gnicie, rozkład moralny, potem włączono w jej zakres znaczeniowy pojęcie łapownictwa jako podstawowego przejawu zachowania korupcyjnego. Dlatego pojęcie korupcji jest bliskie takim pojęciom, jak sprzedajność, przekupstwo czy „kupczenie wpływami”. Realne, używane w Polsce definicje korupcji nawiązują bądź to do osoby korumpowanej, bądź do celu, jaki osoba korumpująca chce osiągnąć. Dlatego często wyodrębnia się pojęcia korupcji w urzędzie (lub korupcji administracyjnej), korupcji politycznej czy korupcji gospodarczej. Do pojęcia korupcji w urzędzie nawiązują ustawowe typy przestępstw: sprzedajności (art. 228 w polskim kodeksie karnym), przekupstwa (art. 229 kk) i powoływania się na wpływy (art. 230 kk). Korupcja w urzędzie często bardzo ściśle łączy się z korupcją gospodarczą, rozumianą jako akty przekupstwa godzące wyłącznie w zasady uczciwej konkurencji. Należy jednak podkreślić, że ściśle rozumiana korupcja gospodarcza nie zawsze łączy się z korupcją w urzędzie, ponieważ nie zawsze sprawcą i podmiotem jej oddziaływania są osoby pełniące funkcje publiczne⁶. Niemniej jednak,

⁴ R. Gałęski: *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*. „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 7–8, s. 79.

⁵ *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*; marzec 2000 r., www.nik.gov.pl/wyniki_kontroli/dokumenty/2000502.doc.

⁶ O. Górnioł: *Trzygłowy smok*. „Rzeczpospolita” z 28 grudnia 2000 r.

ze względu na fakt, że w Polsce zasięg i formy interwencji państwa oraz instytucji publicznych w działalność gospodarczą są bardzo szerokie, częstotliwość łącznego występowania korupcji w urzędzie i korupcji gospodarczej jest bardzo duża. Istnieje również bardzo niebezpieczne zjawisko łączenia korupcji gospodarczej z korupcją polityczną, rozumianą jako korupcja „na wysokich szczeblach władzy” lub „za-właszczanie państwa”. To ostatnie pojęcie najlepiej wyjaśnić, opierając się na opracowaniach Banku Światowego.

Podejście ekspertów Banku Światowego zakłada, że różne wymiary korupcji mogą mieć zupełnie różne pochodzenie i konsekwencje⁷. Generalnie Bank Światowy definiuje korupcję jako wykorzystanie zajmowanego urzędu lub stanowiska do uzyskania nienależnych korzyści. Eksperci Banku wyróżniają dwa podstawowe rodzaje korupcji. Pierwszy, zwany zawłaszczaniem państwa (*state capture*), dotyczy działań osób, przedsiębiorców lub grup interesu (zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego) mających na celu wpłynięcie na korzystny dla siebie kształt uchwalanych ustaw, rozporządzeń, programów strategicznych oraz innych elementów polityki rządu, poprzez zapewnianie wysokim funkcjonariuszom publicznym (parlamentarzystom, politykom, członkom rządu) nielegalnych i niejawnych korzyści materialnych. W tej sferze działań korupcyjnych gra toczy się o przejęcie kontroli nad kluczowymi zasobami publicznymi. Drugi rodzaj korupcji to korupcja administracyjna, czyli zamierzone, przez osobę publiczną, omińnięcie czy też zniekształcenie stosowania istniejących przepisów, praw i regulacji w celu dostarczenia innym korzyści, w zamian za zapewnienie osobie publicznej niejawnych i nielegalnych korzyści prywatnych. Należy jednak podkreślić, że rozróżnienie pomiędzy zawłaszczaniem państwa a korupcją administracyjną nie jest związane z rozróżnieniem pomiędzy „wielką korupcją” a „drobną korupcją” oraz nie jest związane z określonym szczeblem rządzenia w państwie. Rozróżnienie **nie** jest związane z tym, kto uzyskał korzyść ani jak ważna jest osoba publiczna, która została przekupiona, dotyczy natomiast natury relacji. Poprzez działania korupcyjne nazwane zawłaszczaniem państwa zainteresowani, kreując nowe zasady (zwykle mające wpływ na sferę ekonomii), **formułują je tak**, aby umożliwiły osiągnięcie osobistych korzyści. Natomiast poprzez korupcję administracyjną zainteresowani **uzyskują** zindywidualizowane **wyjątki** od powszechnie obowiązujących zasad lub przychylnie stosowanie tych zasad. Eksperci Banku Światowego uważają, iż rozróżnienie to ma ważne ana-

⁷ J. Hellman, J. Geraint, D. Kaufmann, M. Schankerman: *Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment*. World Bank, „Policy Research Paper”, 2000, nr 2312.

lityczne i praktyczne implikacje przy rozważaniu efektywności różnych strategii przeciwdziałających korupcji.

W marcu 2000 r. powstała, z inicjatywy polskiego rządu, Antykorupcyjna Grupa Robocza wspierana organizacyjnie przez Biuro Banku Światowego w Polsce. Wśród członków grupy, którzy reprezentują całe spektrum życia społecznego i politycznego w Polsce, są politycy i parlamentarzyści, urzędnicy państwowi, naukowcy, działacze organizacji pozarządowych, związkowcy, przedstawiciele Kościoła oraz dziennikarze. Członkostwo w grupie ma charakter społeczny. Grupa działa w oparciu o zasadę, że walka z korupcją może być skuteczna, jeśli nie stanie się ona przedmiotem gry politycznej. W ogłoszonym w maju 2001 r. dokumencie o nazwie „Założenia strategii przeciwdziałania korupcji w Polsce”⁸ grupa sformułowała swoją definicję pojęcia korupcji jako wykorzystanie zajmowanego urzędu lub stanowiska do uzyskania nienależnych korzyści. Korupcja może występować wewnątrz sektorów publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz pomiędzy tymi sektorami. Relacje korupcyjne mogą zachodzić pomiędzy indywidualnymi przedstawicielami podmiotów działających w tych sektorach i/lub pomiędzy grupami przedstawicieli. Przedstawiciele ci mogą działać w interesie określonych podmiotów, w interesie własnym lub mogą łączyć obydwie te interesy. Do korupcji zaliczono:

- przekupstwo, czyli przyjmowanie/wręczanie dóbr materialnych w zamian za uzyskanie zamówień i kontraktów rządowych, koncesji czy decyzji sądów, uniknięcie obowiązku celnego, podatkowego bądź wynikającego z innych przepisów;
- kradzież rozumianą jako zawłaszczenie dla własnej korzyści środków budżetowych i majątku będących dobrem publicznym;
- protekcję rozumianą jako nepotyzm, czyli faworyzowanie oparte na pokrewieństwie; kumoterstwo, czyli faworyzowanie oparte na nieformalnych powiązaniach;
- kupczenie wpływami, czyli wpływanie na proces kształtowania prawa i polityki oraz na decyzje polityków najwyższego szczebla dla uzyskania nienależnych korzyści.

Inną znaną międzynarodową organizacją pozarządową zajmującą się problemem korupcji w świecie jest Transparency International. Celem tej organizacji jest wzmacnianie rozliczalności rządów oraz przeciwdziałanie zjawiskom korupcji,

⁸ Raport jest dostępny na stronie internetowej www.worldbank.org/pl/ECA/Poland.

zarówno krajowej, jak i międzynarodowej. Wydaje ona tzw. książkę źródłową będącą kompilacją najlepszych praktyk w działaniach, przepisach i standardach przeciwdziałania korupcji⁹. Eksperti Transparency International przyjmują ogólną definicję korupcji za Bankiem Światowym, lecz w swoich analizach i pomiarach stopnia korupcji skupiają się na korupcji administracyjnej, badając zwłaszcza zachowania osób publicznych, które jako politycy lub urzędnicy kontrolują różne dziedziny aktywności publicznej bądź decyzji administracyjnych. Wyróżniają oni dwie kategorie korupcji administracyjnej. Pierwsza występuje wtedy, gdy usługa lub kontrakt dostarczany jest zgodnie z prawem, druga – gdy usługa lub kontrakt wykonywane są z pogwałceniem prawa. W pierwszej sytuacji osoba publiczna uzyskuje nienależne i nielegalne korzyści, wykonując to, do czego jest, zgodnie z prawem, zobligowana. W drugiej – nielegalna korzyść jest uzyskiwana za otrzymanie niezgodnej z prawem usługi. Oba wymienione powyżej rodzaje korupcji administracyjnej występują w różnym zakresie na wszystkich poziomach i szczeblach władzy publicznej.

Prawodawstwo Unii Europejskiej (*acquis communautaire*) z zakresu korupcji w sensie formalnym jest dopiero w fazie tworzenia. Komisja Europejska opracowała szerokie wytyczne „dobrego rządzenia”¹⁰, w przygotowaniu jest kodeks postępowania dla członków Parlamentu Europejskiego; trwają też prace nad sformułowaniem kodeksu dla urzędników Komisji. Natomiast Rada Europy opracowała dwie konwencje antykorupcyjne: prawnokarną oraz cywilnoprawną, które – gdy zostaną ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie – wejdą w skład *acquis*. Poza tym Komitet Ministrów Rady Europy zaaprobował w 1997 r. „Dwadzieścia zasad przewodnich zwalczania korupcji”¹¹. Zasady te, niewiążące dla żadnego państwa, obejmują prawodawstwo antykorupcyjne oraz proponują określone środki zapobiegania i przeciwdziałania korupcji.

W 2002 r. polski parlament uchwalił dwie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację przez prezydenta RP „Cywilnoprawnej konwencji o korupcji”¹² oraz „Prawnokarnej konwencji o korupcji”¹³. W konwencji cywilnoprawnej – w art. 2 – zawarta jest następująca definicja korupcji: „Korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wyko-

⁹ J. Pope: *Transparency International Source Book 2000*, www.transparency.org/sourcebook/index.html.

¹⁰ *EU Governance: A White Paper*, Com(2001)428.

¹¹ *On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, www.cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm.

¹² Dz. U., 2002, nr 41, poz. 359.

¹³ Dz. U., 2002, nr 126, poz. 1066.

nywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę”. Jest to szeroka definicja: obejmuje wszelkie akty korupcji w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, dotyczy zarówno funkcjonariuszy publicznych, jak i przedsiębiorców, w tym prywatnych, określa cztery odmienne formy (żądanie, proponowanie, wręczanie, przyjmowanie), trzy sposoby (łapówka, nienależna korzyść, obietnica) oraz dwa cele (wypaczenie prawidłowego wykonania, wypaczenie wymaganego zachowania).

Pomiar poziomu korupcji

Jeszcze na początku lat 90. uważano, że nie można mierzyć i analizować empirycznie wartości poziomu korupcji w poszczególnych krajach. Takie badania porównawcze prowadzi od 1995 r. Transparency International. Opracowany został tzw. indeks postrzegania korupcji (Corruption Perceptions Index – CPI), hierarchizujący poszczególne kraje według stopnia, w jakim obserwuje się w nich korupcję wśród urzędników publicznych i polityków. Indeks został oparty na dostępnych badaniach opinii publicznej oraz analizach prowadzonych wśród ludzi biznesu i ekspertów na temat poziomu korupcji w danym kraju. Operuje skalą od 0 (najbardziej skorumpowany) do 10 (najmniej skorumpowany). Indeks postrzegania korupcji można traktować jako wynik „sondażu sondaży”, czyli oceny danego kraju pod względem stopnia, w jakim jest on postrzegany jako ojczyzna przyjmujących łapówki – urzędników publicznych, polityków czy parlamentarzystów¹⁴. Metodologię opracowania indeksu znaleźć można w pracy Johanna G. Lambsdorffa¹⁵. Wartości CPI, publikowane co roku, począwszy od roku 1995, ustanawiają – w oczach międzynarodowej opinii publicznej – swoisty ranking krajów w zależności od postrzeganego w nich poziomu korupcji. Wartości CPI za rok 2002¹⁶ dotyczą 102 krajów, pierwsze trzy miejsca na liście zajmują Finlandia (9,7) oraz Niemcy i Nowa Zelandia (po 9,5), a ostatnie dwa Nigeria (1,6) oraz Bangladesz (1,2). Polska w tym rankingu zajmuje 45. miejsce ze wskaźnikiem 4,0. Na rysunku 1 przedstawiono wartości wskaźnika dla Polski w latach 1996–2002, zaznaczając również dla każdego wskaźnika wartość odchylenia standardowego. Dużą wartość odchylenia standardowego w latach

¹⁴ M. Marshall: *Aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*. Biuro Banku Światowego w Polsce, Warszawa 2001, s. 77–82.

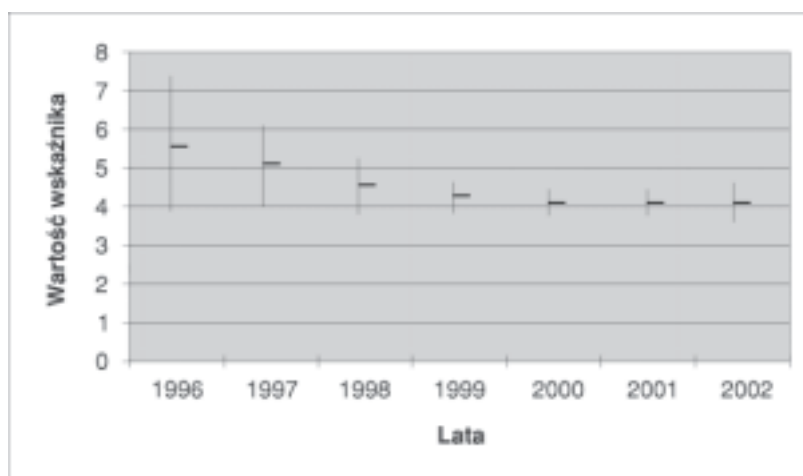
¹⁵ J. G. Lambsdorff: *Background Paper to the 2002 Corruption Perceptions Index*, www.transparency.org/cpi/2002/dnld/cpi2002.methodology.pfd.

¹⁶ www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html.

1996–1998 należy interpretować jako istnienie dużego rozrzutu rezultatów uzyskanych z różnych źródeł, co oznaczało istnienie znaczących różnic w percepcji poziomu korupcji w naszym kraju w tym okresie. Jak widać z rysunku, wartość wskaźnika (uwzględniając wartość odchylenia standardowego) jest w zasadzie stała. Natomiast pozycja Polski w rankingu państw powoli się obniża: w 1998 r. zajmowaliśmy 39. miejsce, a w następnych latach kolejno 44., 43., 44. i w roku 2002 – 45. miejsce. Dane te świadczą o stabilizacji postrzegania poziomu korupcji w naszym kraju.

Rysunek 1

Wartość wskaźnika indeksu postrzegania korupcji dla Polski w poszczególnych latach



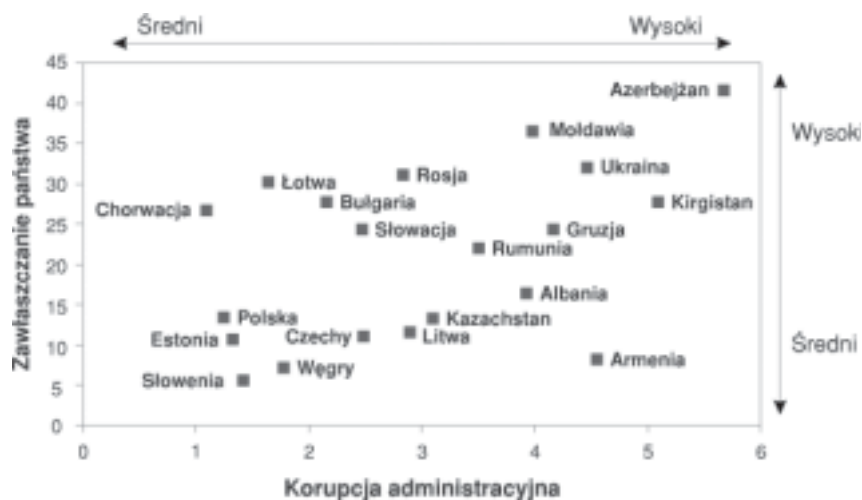
W 1999 r., chcąc oszacować przeszkody istniejące w otoczeniu biznesu, Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) przeprowadziły szerokie badania mające na celu zmierzenie wartości korupcji, w rozbiciu na korupcję związaną z zawłaszczaniem państwa oraz korupcję administracyjną¹⁷. Badania

¹⁷ Badania te oznaczane są w literaturze jako BEEPS – *Business Environment and Enterprise Performance Survey*. Szeroki opis metodologii znaleźć można w pracy J. Hellman *et al.*: *Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment*. World Bank, „Policy Research Paper”, 2000, nr 2312.

te przeprowadzono poprzez osobiste rozmowy z zarządami lub właścicielami 3600 firm w 22 krajach będących aktualnie w fazie transformacji społecznej i gospodarczej. Zadawano identyczne pytania dotyczące rzeczywistych doświadczeń szefów firm w korupcyjnych kontaktach łącznie z kosztami tych kontaktów. W zależności od wielkości kraju odbyto rozmowy: w Rosji w 550 firmach, na Ukrainie i w Polsce – w 250, w pozostałych krajach (Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Gruzja, Węgry, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rumunia, Słowacja, Słowenia) w 125–150 firmach. Doboru firm dokonano, uwzględniając ich reprezentatywność na rynku krajowym (rodzaj własności, rozmiar, sektor, położenie, wartość eksportu). Na rysunku 2 przedstawiono, opartą na wyznaczonych indeksach korupcji administracyjnej oraz zawłaszczania państwa, dwuwymiarową mapę rozmiarów tych dwóch typów korupcji ¹⁸.

Rysunek 2

Typologia korupcji – wyniki badań BEEPS Banku Światowego (1999 r.)



Jak widać z przytoczonych danych, Polska postrzegana jest – wśród krajów będących w trakcie transformacji – jako kraj, w którym korupcja istnieje, aczkol-

¹⁸ *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, Washington, D.C., September 2000, s. 15.

wiek jej poziom nie jest alarmująco wysoki. Razem z Estonią, Słowenią i Węgrami wypadamy najlepiej wśród państw o średnim poziomie korupcji. Dane te potwierdzają omówione wcześniej badania Transparency International, gdzie wyższą od nas wartość wskaźnika indeksu postrzegania korupcji mają Słowenia (6,0), Estonia (5,6) Węgry (4,9) oraz Litwa (4,8).

Należy podkreślić, że Bank Światowy dysponuje największą ilością wiarygodnych informacji na temat zjawiska korupcji na świecie. Wszystkie dane pokazujące zarówno poziom korupcji w poszczególnych państwach (w tym również pełne wyniki badań BEEPS), jak i wskaźniki opisujące jakość rządzenia oraz wyniki prac analitycznych znaleźć można na stronie internetowej Banku Światowego¹⁹.

W styczniu 2001 r. znana międzynarodowa firma audytorska Pricewaterhouse Coopers przedstawiła wyniki swoich badań nad wpływem „nieprzezroczystości” (*opacity*) na koszt oraz dostępność kapitału dla 35 krajów na świecie²⁰. Nieprzezroczystość zdefiniowano jako brak jasnych, ścisłych, formalnych, łatwo dostępnych i szeroko akceptowanych praktyk na rynku kapitałowym. Powstał tzw. indeks nieprzezroczystości oparty na danych z pięciu różnych dziedzin wpływających na rynek kapitałowy. Są to: poziom korupcji, system prawa, polityka ekonomiczna na szczeblu rządowym, standardy i praktyki księgowości oraz system regulacji. Indeks nieprzezroczystości opracowano na podstawie badań ankietowych w każdej z wymienionych dziedzin, przeprowadzonych z szefami finansowymi, szefami banków w badanych krajach oraz pracownikami Pricewaterhouse Coopers w danym kraju. Wartość liczbową uzyskano poprzez uśrednienie pięciu składowych. Najlepszą teoretycznie możliwą wartością było 0 (idealne warunki przezroczystości), a najgorszą teoretycznie – 150. Najlepsze rzeczywiste wyniki uzyskały: Singapur (29), USA i Chile (po 36) oraz Wielka Brytania (38), najgorsze: Chiny (87) i Rosja (84). Polska z wartością 64 znalazła się wśród 35 krajów na 25. miejscu. Z pięciu krajów Europy Wschodniej lepszą od nas wartość wskaźnika uzyskały Węgry (50) oraz Litwa (58), natomiast gorszą Czechy oraz Rumunia (po 71).

Eksperti Banku Światowego uważają, że poziom korupcji jest nierozzerwalnie związany z jakością rządzenia w danym państwie. Przez jakość rządzenia eksperci Banku rozumieją jakość procedur oraz instytucji, przy których pomocy sprawowana jest w danym kraju władza. W tym zakresie wyróżniają:

¹⁹ www.worldbank.org/wbi/governance.

²⁰ www.pricewaterhouse.com.

- procesy służące do wyboru rządu oraz do jego kontrolowania i egzekwowania odpowiedzialności za rezultaty sprawowanej władzy;
- zdolność rządu do skutecznego zarządzania zasobami, do formułowania, wdrażania i egzekwowania określonych polityk oraz regulacji prawnych;
- szacunek obywateli i rządu do instytucji, które zarządzają ekonomią, oraz ich wzajemne oddziaływanie.

Do oceny jakości rządzenia w poszczególnych krajach eksperci posłużyli się metodą taksonometryczną, konstruując (z ponad 300 wskaźników cząstkowych) sześć zagregowanych wskaźników syntetycznych²¹, będących statystyczną kompilacją postrzegania jakości rządzenia przez dużą liczbę ankietowanych respondentów (organizacji pozarządowych, agencji zarządzania ryzykiem, pozarządowych instytutów badawczych). Pierwszy z nich – zwany wskaźnikiem opiniowania i rozliczalnia (*Voice and Accountability*) – mierzy procesy ustanawiania rządu, sposoby jego rozliczalnia i procedury zmiany rządu. Zawiera on szereg wskaźników cząstkowych mierzących różne aspekty wymienionych procesów politycznych, m.in. zakres swobód obywatelskich oraz praw politycznych obywateli. Wskaźniki cząstkowe mierzą zasięg uczestnictwa obywateli danego kraju w ustanawianiu rządów oraz niezależność mediów w monitorowaniu władzy i egzekwowaniu odpowiedzialności za osiągnięte przez nią rezultaty. Drugi wskaźnik – zwany wskaźnikiem stabilności politycznej (*Political Stability*) – jest kombinacją wskaźników cząstkowych mierzących prawdopodobieństwo destabilizacji lub obalenia rządu na drodze niekonstytucyjnej bądź przez zastosowanie przemocy, z uwzględnieniem możliwych działań terrorystycznych. Wskaźnik efektywności rządzenia (*Government Effectiveness*) określa zdolność rządu do sprawowania władzy w sferze dostarczania usług publicznych oraz formułowania i egzekwowania własnej polityki. Wskaźniki cząstkowe mierzą jakość dostarczanych usług publicznych, jakość pracy administracji, kompetencję urzędników służby cywilnej oraz poziom ich niezależności od nacisków politycznych, jak również poziom wiarygodności angażowania się rządu w rozwiązywanie istotnych problemów. Następny wskaźnik – jakości regulacji (*Regulatory Quality*) – mierzy zdolność rządu do formułowania i egzekwowania wewnętrznych regulacji prawnych. Zawiera on wskaźniki cząstkowe mierzące wpływ rządu na wolny rynek w takich sferach, jak kontrola cen, nadzór bankowy, ciężary narzucane przez nadmierne regulacje dotyczące rozwoju biznesu czy handlu zagranicznego. Następny wskaźnik – zasad prawa (*Rule of Law*) – za-

²¹ D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton: *Aggregating Governance Indicators*. World Bank, „Working Paper”, 1999, nr 2195.

wiera wskaźniki cząstkowe opisujące zakres zdarzeń kryminalnych zarówno bez przemocy, jak i z jej użyciem, poziom skuteczności oraz przewidywalność wymiaru sprawiedliwości, jak również stopień wykonalności zobowiązań. Ostatni wskaźnik syntetyczny – wskaźnik kontrolowania korupcji (*Control of Corruption*) – mierzy postrzeganie szeroko rozumianej korupcji, począwszy od konieczności dodatkowej zapłaty za wykonanie określonej usługi, poprzez wpływ korupcji na otoczenie biznesu, aż do korupcji na wysokich stanowiskach publicznych powodującej zawłaszczanie państwa. Istnienie korupcji oznacza manifestację braku szacunku do reguł, jakie – zgodnie z obowiązującym prawem – powinny rządzić na styku interesu publicznego i prywatnego.

Tabela

**Ocena jakości rządzenia w Polsce
na podstawie zagregowanych wskaźników syntetycznych w %**

Wskaźnik	Polska 1997–1998	Polska 2000–2001	Średnia dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej 2000–2001	Średnia dla krajów post- sowieckich 2000–2001	Średnia na świecie (OECD) 2000–2001	Procent krajów mających wskaźnik gorszy niż Polska
Opiniowanie i rozliczalność	82,6	86,6	69,4	31,3	92,0	87
Stabilność polityczna	80,5	72,5	56,5	30,5	89,7	73
Efektywność rządzenia	80,0	62,7	50,9	20,5	90,1	63
Jakość regulacji	70,9	67,7	53,8	14,5	87,5	68
Zasady prawa	70,3	69,6	57,1	25,9	90,1	70
Kontrolowanie korupcji	72,7	69,8	54,9	21,1	89,8	70

Dane będące w posiadaniu Banku Światowego²² zawierają wartości sześciu omówionych powyżej wskaźników syntetycznych – stanowiących sześciowymiarową mapę jakości rządzenia – dla 175 krajów, wyliczonych z danych dostępnych w latach 2000–2001. Istnieje również możliwość ich porównania z danymi z lat 1997–1998.

Ciekawe będzie przeanalizowanie danych dotyczących Polski, zarówno w całej sześciowymiarowej przestrzeni jakości rządzenia, jak i w sferze kontrolowania korupcji. Dane przedstawia tabela. Wszystkie wskaźniki podane są w procentach (przyjęty sposób normalizacji poszczególnych wskaźników powoduje, że wartość średnia – uwzględniająca wszystkie kraje – wynosi dokładnie 50%). Kraje Europy Środkowej i Wschodniej to: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Serbia, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Macedonia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, i Jugosławia. Jesteśmy w tej grupie na 1. miejscu dla pierwszego wskaźnika, na 4. dla szóstego, a na 5. dla pozostałych wskaźników.

Dane te są potwierdzeniem wyników innych badań poziomu korupcji na świecie. Polska wśród wymienionych krajów jest w czołówce, znacznie powyżej średniej regionalnej (wspólnie ze Słowenią, z Estonią, Czechami i Węgrami) o relatywnie niskim poziomie korupcji, z relatywnie dobrym poziomem kontrolowania korupcji oraz jakości rządzenia. Jednak porównując nasze wskaźniki ze średnią dla 25 krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), należy przyznać, że mamy jeszcze bardzo dużo do zrobienia.

Ekonomiczne i społeczne koszty zachowań korupcyjnych

W ciągu ostatnich kilku lat opublikowano wiele prac przedstawiających wiarygodne empiryczne dane potwierdzające zarówno ekonomiczne, jak i społeczne koszty korupcji. Pokazano, jak korupcja utrudnia inwestowanie, redukuje wzrost gospodarczy, ogranicza handel, zniekształca rozmiary i strukturę wydatków rządowych, osłabia system finansowy, wzmacniając siłę szarej strefy²³. Przedstawiono silny związek pomiędzy poziomem korupcji a wzrastającym poziomem ubóstwa i nierównością dochodów.

²² www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm.

²³ Wei S. -J.: *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease*. Minor Annoyance or Major Obstacle World Bank, „Policy Research Working Paper”, 1999, nr 2048; S. Johnson, D. Kaufmann, A. Shleifer: *The Unofficial Economy in Transition*. „Brookings Papers on Economic Activity”, 1997, nr 2, s. 159–239; P. Mauro: *Corruption and the Composition of Government Expenditure*. „Journal of Public Economics”, 1998, nr. 69, s. 263–279.

Badania empiryczne wielokrotnie potwierdzały wpływ poziomu niepewności w otoczeniu biznesu na stopę inwestycji w danym kraju. Wzrost niepewności związany z istnieniem korupcji i jego wpływ na efektywny koszt inwestycji powoduje, iż uśredniony poziom inwestycji krajowych brutto, w krajach o stwierdzonym wysokim poziomie korupcji, jest o 20% niższy niż w krajach, gdzie stwierdzono niski poziom korupcji. Szczególnie jednoznaczne są dane dotyczące uśrednionego poziomu wyników finansowych firm w krajach o wysokim i niskim poziomie korupcji. Stwierdzono, iż średni wzrost rocznej sprzedaży w okresie trzech lat w krajach o niskim poziomie korupcji wynosił 17%, a w krajach o wysokim poziomie korupcji spadł do 10%²⁴. Istnieje również wiele danych wskazujących na bezpośredni wpływ poziomu korupcji w danym kraju na poziom ubóstwa. Ponieważ wysoki poziom korupcji jest nierozzerwalnie związany z niższym tempem wzrostu ekonomicznego, osłabia to główny czynnik pozwalający wyciągnąć ludzi z ubóstwa. Ponadto korupcja bezpośrednio wpływa na warunki życiowe osób żyjących w biedzie. Wynika to z faktu, że wysoki poziom korupcji wyraźnie utrudnia dostęp do usług publicznych, w tym również do systemu pomocy socjalnej dla osób żyjących na skraju ubóstwa. Jak pokazują dane empiryczne²⁵, w krajach o wysokim poziomie korupcji prawie 30% gospodarstw domowych potwierdziło swoje zaangażowanie w proceder wręczania łapówek. Jakkolwiek korupcja na poziomie gospodarstw domowych dotyczy i biednych i bogatych, to jednak bardziej dotyka rodzin o niskim poziomie dochodów. Najbiedniejsi zwykle są bardziej bezradni w stosunku do urzędnika wymuszającego na nich korzyść materialną, a koszt łapówek stanowi wyższy udział w ich wydatkach.

Korupcja w krajach kandydujących do Unii Europejskiej jest również przedmiotem niepokoju ekspertów i urzędników Unii. Raport ogólny z 2001 r. wskazywał na korupcję jako powszechny problem w wielu krajach kandydujących, wzywając do podjęcia konsekwentnych i zdecydowanych wysiłków w celu jego zwalczania²⁶. W raporcie okresowym, wydanym w październiku 2002 r.²⁷, Komisja Europejska uznała, że korupcja stanowi problem systemowy w Rumunii, jest „poważnym problemem” lub budzi niepokój w przypadkach Bułgarii, Czech, Polski i Sło-

²⁴ *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, Washington, D.C., September 2000, s. 19.

²⁵ U. Zvekiv: *Criminal Victimization in Countries in Transition*. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Publication 1998, nr. 61, Rome.

²⁶ *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*, www.europa.eu.int/comm/enlargement/report 2001.

²⁷ www.europa.eu.int/comm/enlargement/report 2002.

wacji, w przypadku zaś Litwy, Łotwy i Węgier stanowi źródło utrzymującego się niepokoju. Komisja wstrzymała się od krytycznych uwag na temat korupcji jedynie w odniesieniu do Estonii i Słowenii. Unijni eksperci są zgodni co do faktu, że korupcja podważa zasady demokracji oraz zagraża rozwojowi gospodarki. Korupcja skutkuje marnotrawstwem środków, rosnącą nierównością w dystrybucji dóbr oraz zwiększa stopień nieufności wobec administracji publicznej oraz rządu²⁸. Polska w ramach członkostwa w OECD ratyfikowała w 2000 r. „Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych”. Omówienie sposobu monitorowania wdrażania postanowień konwencji oraz walki z korupcją w ramach OECD znaleźć można w opracowaniu Filipa Jasińskiego²⁹.

Również eksperci Międzynarodowego Funduszu Walutowego w swoich opracowaniach wielokrotnie przedstawiali dane empiryczne wskazujące na negatywny wpływ korupcji na wzrost ekonomiczny państwa. Przykładowo, Paulo Mauro³⁰ na podstawie analiz ekonometrycznych pokazał, że wzrost korupcji o 1 punkt (w skali od 0 do 10) powoduje zmniejszenie rzeczywistego wzrostu produktu krajowego brutto na głowę o od 0,3 do 1,8 punktu procentowego. Inne prace³¹ pokazują, jak korupcja zmniejsza wzrost gospodarczy poprzez redukcję prywatnych inwestycji, nadmierne obciążanie sektora prywatnego, słabe zarządzanie zasobami bogactw naturalnych, blokowanie niezbędnych reform strukturalnych. Warto zwrócić uwagę na interesujące analizy poparte empirycznymi dowodami wykonane przez George’a Abeda i Hamida Davoodiego³². Analizując równocześnie dostępne wskaźniki korupcji oraz wskaźniki opisujące skuteczność reform strukturalnych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz postsowieckich, pokazali oni, że przy wyjaśnianiu różnic w dokonaniach ekonomicznych tych krajów, postęp w reformach strukturalnych jest statystycznie bardziej istotny, a ekonomicznie bardziej ważny niż wpływ poziomu korupcji na te dokonania. Korupcję można zatem traktować bardziej jako objaw (sympptom) leżący u podstaw nieskutecznego wykonywania polityki w państwie i słabości

²⁸ K. A. Elliott: *Corruption as an International Policy Problem*, w: A. J. Heidenheimer (ed.): *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers, New Brunswick 2002.

²⁹ F. Jasiński: *Walka z korupcją w ramach OECD*. „Służba Cywilna”, 2001, nr 2, s. 158–162.

³⁰ P. Mauro: *Corruption and Composition of Government Expenditure*. „Journal of Public Economics”, 1999, nr 69.

³¹ Pełny przegląd prac dotyczących wpływu korupcji na wzrost gospodarczy poparty modelami ekonometrycznymi znaleźć można na stronie internetowej www.imf.org/external/pubs/res/index.htm.

³² G. Abed, H. Davoodi: *Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transitions Economies*. „IMF Working Paper”, 2000, nr 00/132.

jego instytucji ekonomicznych, co w konsekwencji pozwala umieszczać strategie antykorupcyjne w kontekście reform strukturalnych i instytucjonalnych. Udowodniono również, że skutecznie przeprowadzone reformy strukturalne są ważnym czynnikiem zmniejszającym poziom korupcji, a co za tym idzie – w dwójnasób zwiększającym wzrost gospodarczy.

W Polsce problemem korupcji w aspekcie instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenia dla rozwoju polityczno-gospodarczego zajmuje się od lat prof. Antoni Z. Kamiński. W swoim opracowaniu³³ jednoznacznie opowiada się on za drogą reform strukturalnych jako podstawowym narzędziem ograniczającym zjawisko korupcji w Polsce.

Opracowania i ekspertyzy dotyczące mechanizmów powstawania korupcji w Polsce

W latach 1999–2002 ukazało się kilka istotnych dokumentów i opracowań systemowych dotyczących korupcji w Polsce. Pierwszy, przedstawiony pod koniec 1999 r. przez Biuro Banku Światowego w Warszawie³⁴, zawierał przegląd dziedzin szczególnie podatnych na korupcję w Polsce wraz z ich wstępną hierarchizacją, która miała być przydatna polskiemu rządowi w procesie formułowania skutecznej strategii i programu zwalczania korupcji. Drugi dokument, przedstawiony w marcu 2000 r., przygotowany został przez Najwyższą Izbę Kontroli³⁵. Stanowi on pierwszą, bardzo udaną próbę spojrzenia na problem zagrożenia korupcją w Polsce poprzez analizę wyników kontroli uzyskanych przez najwyższy organ kontroli w państwie. Dokonano w nim przeglądu bogatego materiału z 57 kontroli wykonanych w latach 1995–2000 pod kątem zdefiniowania głównych zagrożeń oraz najczęstszych mechanizmów sprzyjających zachowaniom korupcyjnym. Izba kontynuowała swoją działalność analityczną, przygotowując i przedstawiając Sejmowi RP oraz opinii publicznej (w maju 2001 r.) następną analizę wyników kontroli przeprowadzonych w 2000 r.³⁶ Ponadto NIK opracowała i wdrożyła do realizacji (w październi-

³³ A. Z. Kamiński: *Korupcja jako syndrom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenia dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*. „Zeszyty Centrum im. Adama Smitha”, 1997, nr 29.

³⁴ *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, www.worldbank.org.pl/ECA/Poland.

³⁵ *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, marzec 2000 r., www.nik.gov.pl/wyniki_kontroli/dokumenty/2000502.doc.

³⁶ *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, marzec 2000 r., www.nik.gov.pl/wyniki_kontroli/dokumenty/2001136.doc.

niku 2000 r.) specjalną metodykę kontroli sfer zagrożonych korupcją oraz przekazała Sejmowi (w kwietniu 2002 r.) kolejne opracowanie pt. „Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych Najwyższej Izby Kontroli”, poświęcone głównie wnioskowi *de lege ferenda*, mającym istotne znaczenie dla ograniczenia zjawisk korupcyjnych w Polsce.

Wspomniałem już o Antykorupcyjnej Grupie Roboczej działającej przy wsparciu organizacyjnym Biura Banku Światowego w Warszawie i jej „Założeniach strategii przeciwdziałania korupcji w Polsce”. W opracowaniu tym przedstawiono dziedziny, w których korupcja powoduje największe koszty, a ryzyko jej występowania wydaje się być szczególnie wysokie, oraz zaproponowano działania mające na celu zmniejszenie poziomu korupcji.

Przy Fundacji im. Stefana Batorego działa „Program przeciw korupcji”, który podejmuje działania informacyjne i edukacyjne mające na celu zmianę postaw wobec zjawiska korupcji, zapoznawanie z różnymi przejawami korupcji i uświadamianie znaczenia przejrzystości i etyki w życiu publicznym. Ciekawe raporty, analizy i poradniki dotyczące problemów korupcji w Polsce znaleźć można na stronie internetowej Fundacji³⁷.

W listopadzie 2002 r. przedstawiony został raport Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej³⁸. Program ten realizowany jest od 2000 r. przez Instytut Społeczeństwa Otwartego³⁹, propagujący odpowiedzialny i zrównoważony proces rozszerzenia Unii Europejskiej poprzez m.in. monitorowanie spraw związanych z przestrzeganiem prawa w dziesięciu krajach Europy Środkowej i Wschodniej (oraz w pięciu krajach UE) i wspomagający niezależne monitorowanie procesu akcesji do Unii Europejskiej przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Część raportu dotycząca Polski zawiera analizę poszczególnych sfer narażonych na korupcję w naszym kraju, omówienie stanu prawodawstwa antykorupcyjnego oraz ogólne zalecenia na przyszłość.

Rozpoznane i sygnalizowane w omówionych powyżej dokumentach mechanizmy sprzyjające korupcji można podzielić na trzy zagadnienia funkcjonalne

- 1) **brak jednoznacznego sposobu postępowania** spowodowany niekompletnością, niespójnością, nieszczelnością oraz ogólnikowością wielu obowią-

³⁷ <http://www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji/publikacje/>.

³⁸ *Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002.

³⁹ Program Monitoringu Akcesji do UE Instytutu Społeczeństwa Otwartego, www.eumap.org.

zujących uregulowań prawnych oraz nadmierną uznaniowością władzy wykonawczej, często powodujący tzw. wymuszanie urzędnicze, czyli wskazywanie przez decydenta „kolegi”, który – w ramach umowy cywilnej – rozwiąże określony problem;

- 2) **brak jawności postępowania** spowodowany brakiem znanych *a priori*, zobiektywizowanych kryteriów przyznawania i korzystania ze środków publicznych, przejrzystości procedur decyzyjnych, w tym zwłaszcza w sferze ochrony zdrowia i zamówień publicznych, faktyczną nierównością dostępu zarówno do określonych usług publicznych, jak i do informacji publicznej, lekceważeniem dokumentacji i sprawozdawczości;
- 3) **brak skutecznego systemu kontroli wewnętrznej**, w tym zwłaszcza brak oceny rzetelności i prawdziwości oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, słabość i nieskuteczność audytu wewnętrznego, niewystarczająca skuteczność zintegrowanych działań kontrolno-represyjnych państwa, a w konsekwencji słaba egzekucja osobistej odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za decyzje dotyczące dyspozycji środkami publicznymi (zawieranie umów, tworzenie podmiotów gospodarczych lub wnoszenie do nich mienia publicznego).

Strategie przeciwdziałania korupcji

Istnieje co najmniej kilka sposobów podejścia do polityki przeciwdziałania korupcji. Najbardziej ogólny podział obejmuje trzy zasadnicze podejścia.

Pierwsze (zwane czasami podejściem karno-administracyjnym) kładzie nacisk na naprawę prawa i sposobu działania administracji publicznej, tak aby zdecydowanie ograniczyć lub zlikwidować wszelkie niespójności, nieszczelności oraz ogólnikowości obowiązujących uregulowań prawnych oraz nadmierną uznaniowość władzy wykonawczej. Takie działania, łącznie ze wzmocnieniem systemu kontroli wewnętrznej oraz skuteczną kontrolą zewnętrzną, powinny spowodować znaczący wzrost prawdopodobieństwa wykrywania zachowań korupcyjnych oraz skuteczne egzekwowanie prawa antykorupcyjnego poprzez zdecydowane karanie osób, którym korupcję udowodniono. Podejście takie czasami zawiera propozycje utworzenia zewnętrznej jednostki koordynującej politykę antykorupcyjną. Według ekspertów Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej⁴⁰, takimi przede wszyst-

⁴⁰ *Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002.

kim kryteriami kieruje się Komisja Europejska, zalecając doprowadzenie szeroko pojętego prawa antykorupcyjnego do formy optymalnej i w pełni wdrożonej. Dotyczy to zarówno prawa karnego, jak i problemu konfliktu interesów oraz zasad monitorowania, nadzoru i audytu administracji państwa (poprzez systemy kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, jak również skuteczne działania najwyższych organów kontroli).

Drugie podejście – promowane zwłaszcza przez ekspertów Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego – opiera się na konieczności przeprowadzenia fundamentalnych reform ekonomicznych, których celem jest usunięcie warunków dających podstawę do istnienia korupcji. Takie reformy powinny doprowadzić do powstania w danym kraju silnej i sprawiedliwej władzy, respektującej interes publiczny oraz do racjonalnego zarządzania silnymi, niezbędnymi w każdym demokratycznym państwie instytucjami publicznymi. Cele te można osiągnąć poprzez racjonalne i skutecznie wdrożone reformy administracji publicznej, finansów publicznych, systemu podatków, systemu wydatków publicznych oraz prywatyzację niektórych usług publicznych. Podejście to zakłada, że z korupcją walczy się, zmieniając środowisko, w którym ona istnieje, a nie ograniczając jej poszczególne przypadki. Postuluje więc wprowadzenie systemu dobrego i skutecznego rządzenia państwem poprzez osiągnięcie stabilności ekonomicznej, racjonalnego systemu wolnego rynku, demokratyzację oraz skuteczne rozliczalnie rządu.

Trzecie podejście – promowane zwłaszcza przez ekspertów Transparency International oraz OECD – polega na budowaniu tzw. narodowego systemu prawości (*National Integrity System*)⁴¹ traktowanego jako koncepcyjne i praktyczne narzędzie do budowy programów i projektów przeciwdziałających korupcji. System ten powinien zawierać zestaw celów oraz sposobów działań zapisanych w strategiach poszczególnych, kluczowych dla systemu instytucji lub sfer aktywności (zwanymi filarami systemu). Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie na siebie oddziaływać (proces interakcji) w zakresie dwóch oddzielnych, lecz wzajemnie się uzupełniających celów. Pierwszym z nich jest walka z korupcją jako część walki ze złym rządzeniem i nieetycznym zachowaniem, drugim – podnoszenie poziomu rządzenia poprzez wzrost uczciwości i prawości w życiu publicznym. Budowa systemu prawości jest zatem odejściem od systemu typu góra–dół („górze wymyśla to, co podległe jednostki powinny realizować”) na rzecz budowania układu wzajemnej horyzontalnej interakcji poszczególnych fi-

⁴¹ J. Pope: *Transparency International Source Book 2000*, www.transparency.orgsourcebook/index.html.

larów systemu. Zależność między nimi wynika ze wspólnego przyjęcia odpowiedzialności za skutek działania prowadzącego zawsze do osiągnięcia globalnego celu, jakim jest wzrost poziomu rządzenia.

System prawości rozwiązuje problem korupcji w sektorze publicznym w ramach procesów rządowych (kodeksy postępowania przywódców, tworzenie infrastruktury etycznej)⁴² oraz dzięki szerokiemu uczestnictwu społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego i środków masowego przekazu. W ten sposób działania przeciwko korupcji są inicjowane i wspierane nie tylko przez polityków i decydentów, ale także przez obywateli. Budowa takiego systemu powinna być ukoronowaniem każdej skutecznej strategii przeciwdziałania korupcji, ponieważ zakłada ona, że korzenie korupcji sięgają znacznie głębiej niż słabość i nieefektywność rządzenia. Reforma administracji publicznej i zarządzania finansami publicznymi jest warunkiem koniecznym do ograniczenia zachowań korupcyjnych, ale nie jest warunkiem wystarczającym.

Słuszność tego typu myślenia zdają się potwierdzać najnowsze badania empiryczne przeprowadzone przez Dany`ego Kaufmanna i Aarta Kraaya⁴³. Opierając się na ekonometrycznych metodach statystycznych, pokazali oni istnienie silnej pozytywnej korelacji pomiędzy wysokością dochodów na głowę mieszkańca a jakością rządzenia w danym państwie. Tę pozytywną korelację można jednak – zdaniem autorów – rozdzielić na:

- 1) silne dodatnie sprzężenie zwrotne idące w kierunku od lepszego rządzenia do wyższych dochodów na głowę mieszkańca oraz
- 2) słabe ujemne sprzężenie zwrotne idące w przeciwnym kierunku od wysokości dochodów do jakości rządzenia. Pierwszy efekt potwierdza znaną tezę o wpływie dobrego rządzenia na rozwój ekonomiczny. Drugi – do tej pory empirycznie nieświadczony – świadczy o tym, że nie istnieje tzw. spirala moralności, w której coraz wyższe dochody na głowę mieszkańca prowadzą do coraz lepszego rządzenia. Autorzy tłumaczą owo ujemne sprzężenie zwrotne wpływem tego rodzaju korupcji, które nazywamy „zawłaszczaniem państwa” lub korupcją polityczną, wskazując na prawdopodobieństwo „okopania się” części elit nielegalnie zawłaszczających określone elementy państwa. Należy

⁴² Przegląd problemów związanych z promowaniem postawy etycznej w służbie publicznej w aspekcie doświadczeń państw OECD zob. w: J.Bertók: *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*. „Służba Cywilna”, 2001, nr 2, s. 51–78.

⁴³ D. Kaufmann, A. Kraay: *Growth without Governance*, 2002, www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthbov.htm.

zatem, w każdym państwie, biednym czy bogatym, rozwijać działania, które swym zasięgiem obejmą także szersze powiązania strukturalne. Działania te – mające na celu wsparcie zdolności państwa do skutecznego przeciwdziałania wszelkim zachowaniom korupcyjnym – powinny prowadzić do rozszerzenia obszaru politycznej jawności i rozliczalności, przy znaczącym udziale niezależnych mediów i obywateli.

Zamysł budowy narodowego systemu prawości jest bardzo prosty: podstawowe instytucje w państwie działają w ramach wielokierunkowej strategii będącej sumą wzajemnie powiązanych strategii poszczególnych instytucji, które – każda w ramach swoich ustawowych kompetencji – wspólnie wspierają ową „narodową prawość”, tak jak filary wspierające sklepienie gmachu. Gdy rozwiniemy tę analogię, wówczas okaże się, że jeśli którykolwiek z „filarów prawości” osłabnie, pozostałe będą musiały dźwigać większy ciężar. Jeśli osłabnie kilka z nich, obciążenie będzie nierówno rozłożone i „kula zrównoważonego rozwoju stoczy się”⁴⁴. Istotne jest zatem zachowanie ogólnej równowagi między filarami, stąd każdy naród ma motywację, by utrzymywać te instytucje (filary) we wzajemnie uzupełniającej się równowadze. Zwykle jako instytucje będące filarami narodowego systemu prawości wymienia się:

- parlament (wola polityczna);
- instytucje odpowiedzialne za reformy administracji (promowanie postawy etycznej);
- instytucje „nadzorujące” (najwyższe organy kontroli, urzędy rzecznika praw obywatelskich);
- instytucje społeczeństwa obywatelskiego (zaangażowanie społeczne, świadomość);
- sądownictwo;
- środki masowego przekazu;
- instytucje reprezentujące sektor prywatny.

Nie wydaje się możliwe, aby do skutecznego zwalczania korupcji wystarczyło tylko jedno z wyżej przedstawionych podejść. Efektywna strategia antykorupcyjna powinna zawierać wszystkie trzy podejścia, w stopniu proporcjonalnym do rzeczywistych warunków panujących w danym kraju.

⁴⁴ P. Langseth, P. J. Pope and R. Staphurst: *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. The World Bank, Washington, D.C. 1997.

Rola najwyższych organów kontroli w zwalczaniu korupcji

Powszechnie przyjmuje się, że jednym z najważniejszych elementów krajowego programu na rzecz walki z korupcją powinno być wzmocnienie instytucji publicznych będących (lub mogących być) filarami narodowego systemu prawości. Wśród tych instytucji najwyższy organ kontroli odgrywa szczególnie istotną rolę, ponieważ pomaga upowszechniać rozsądne zarządzanie finansami oraz sprawne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty sektora publicznego⁴⁵. Odpowiedzialne zarządzanie finansami jest istotnym elementem narodowej prawości, a najwyższy organ kontroli stanowi zwykle podporę krajowego systemu prawości. Jest bowiem organem odpowiedzialnym za kontrolowanie przychodów i wydatków państwa w ramach corocznie przeprowadzanej kontroli budżetu państwa, badając uczciwość finansową i wiarygodność przedkładanych informacji. Natomiast w ramach kontroli wykonania zadań (tzw. kontrola „efekt za pieniądze”) badany jest stan sprawności wykonywania zadań publicznych poprzez analizę zarówno legalności, jak wydajności i skuteczności wykonywanych zadań.

Kontrola zewnętrzna zawsze działa na korzyść rozliczalnia publicznego, jako że dodaje wiarygodności zapewnieniom osoby lub podmiotu przedkładającego sprawozdanie, dostarcza też cennych spostrzeżeń i informacji parlamentowi oraz obywatelom. Jest zatem bardzo opłacalnym środkiem promowania przejrzystości i jawności w działaniach rządu i innych instytucji życia publicznego; przyczynia się również do poprawy wyników podejmowanych przez nich działań. Poza tym dostarcza społeczeństwu informacji na temat naruszeń powszechnie przyjętych standardów etycznych oraz odchyień od zasady legalności, rozliczalności, oszczędności, wydajności i skuteczności.

Liczne badania opinii publicznej pokazują, że wielu obywateli nie wierzy, by urzędy administracji publicznej zawsze działały w interesie publicznym. Z kolei najwyższe organy kontroli są postrzegane jako niezależni strażnicy interesu publicznego, co sytuuje je na dobrej pozycji, by upowszechniać przejrzystość i etyczne postępowanie w ramach ich kompetencji.

Również Najwyższa Izba Kontroli uznaje badanie zagrożenia korupcją za jeden z priorytetowych kierunków swojego działania⁴⁶. Realizowane przez Izbę pro-

⁴⁵ K. M. Dye and R. Staphenurst: *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. The World Bank, Washington 1998.

⁴⁶ *Priorytety kontroli Najwyższej Izby Kontroli na lata 2002–2005.*, w: Plan pracy NIK na r. 2003, listopad 2002.

cesy kontrolne wspomagają walkę z korupcją poprzez umacnianie ram prawnych i instytucjonalnych administracji publicznej, w tym zwłaszcza zmniejszanie arbitralności w stosowaniu zasad i przepisów prawa, upraszczanie procedur administracyjnych oraz wprowadzanie przejrzystości w podejmowaniu decyzji, co ma znaczący wpływ na ograniczenie tendencji do wykorzystywania środków publicznych do osiągnięcia osobistych korzyści.

Systemowe podejście Najwyższej Izby Kontroli do tej kwestii pozwala jej na konsekwentne realizowanie strategii ograniczania zjawiska korupcji w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli, poprzez swoje procedury, ma o wiele większe możliwości rozpoznania i określenia potencjalnego obszaru występowania korupcji niż procesowego jej udokumentowania (udowodnienia). Standardowy zakres kontroli procesów decyzyjnych jest zwykle niewystarczający, aby skutecznie ocenić ich rzeczywisty cel (lub powód). Zwalczanie zjawiska korupcji nie jest przecież celem ustawowym Najwyższej Izby Kontroli, jest to statutowe zadanie organów ścigania (podległych resortom spraw wewnętrznych, finansów i sprawiedliwości). Strategiczne działania Izby są więc ukierunkowane na podnoszenie skuteczności i efektywności postępowań kontrolnych, na szeroką popularyzację wiedzy oraz na aktywne współdziałanie zarówno z parlamentem, jak i z niezależnymi ośrodkami eksperckimi w pracach nad zmianą sposobu funkcjonowania państwa.

Zakończenie

Korupcja jest problemem, z którym zmierzyć się muszą wszystkie państwa. Jednakże właściwe rozwiązania można wypracować tylko we własnym kraju. Stanowisko w tej sprawie powinni zająć nie tylko politycy, istotną rolę odgrywają również najwyższe organy kontroli oraz szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie.

Słowo korupcja – obejmujące różnorodnie definiowane zjawiska i zachowania – jest chyba najczęściej używanym słowem na świecie, dyskutują o niej rządy, radzą parlamenty, informują środki masowego przekazu. A przecież nadużycia i korupcja to sprawa zachowań ludzi. Z psychologicznego punktu widzenia zachowania korupcyjne można traktować jako sytuację ulegania pokusie⁴⁷ lub upokorzenia⁴⁸. Czy zjawisko korupcji związane jest bardziej z „drobną irytacją”, czymś pra-

⁴⁷ T. Tyszka: *Psychologia korupcji*, w: A. Kodera i A. Sadowski (red.): *Klimaty korupcji*. Warszawa 2002, s. 76–81.

⁴⁸ M. Kosewski: *Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczyć*. „Służba Cywilna”, 2001, nr 3, s. 9–22.

wie naturalnym w życiu codziennym, czy też z „dużą przeszkodą” mającą istotny wpływ na rozwój społeczny lub gospodarczy? Coraz więcej badań empirycznych wskazuje na fakt, że stwierdzona empirycznie wartość poziomu korupcji parametryzuje naszą dotychczasową niewiedzę (lub intuicję), dotyczącą aktualnego stanu instytucji publicznych i ekonomicznych oraz koniecznych reform strukturalnych i instytucjonalnych. Poziom korupcji staje się więc ważnym wskaźnikiem poziomu jakości rządzenia oraz konieczności przeprowadzenia poważnych reform strukturalnych i instytucjonalnych.

Rządzenie, zgodnie z definicją Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP), to sprawowanie gospodarczej, politycznej i administracyjnej zwierzchności w celu prowadzenia spraw państwa na wszystkich szczeblach. Składają się na nie mechanizmy, procesy oraz instytucje, poprzez które obywatele wyrażają swoje interesy, wykonują swoje ustawowe prawa, spełniają swoje obowiązki oraz rozwiązują powstałe między nimi spory. Rządy obejmują państwo, którego znaczącą część w Polsce stanowi samorząd terytorialny, a także wykraczają poza nie, ogarniając sektor prywatny oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Dobre rządy politycy opierają na dwóch fundamentalnych misjach. Pierwsza to idea silnej i sprawiedliwej władzy, respektującej w pełni interes publiczny oraz precyzyjnie określającej swobody jednostki w perspektywie dobra ogółu. Druga dotyczy budowania oraz racjonalnego zarządzania instytucjami publicznymi. Z punktu widzenia obywatela wskaźnikami dobrego rządzenia jest rozliczanie publiczne i przejrzystość szeroko rozumianej władzy publicznej. Zapewniają one, że priorytety polityczne, społeczne i ekonomiczne opierają się na szerokim konsensusie społecznym oraz że głosy najuboższych i najsłabszych są brane pod uwagę podczas podejmowania decyzji dotyczących alokacji zasobów. Dobre rządy skutkują lepszym rozwojem ekonomicznym i zrównoważonym wzrostem gospodarczym. Jak zwięźle wyraził to Jeremy Rifkin⁴⁹: „Gospodarka i polityka są po to, żeby ludzie lepiej żyli”. Natomiast według Zyty Gilowskiej⁵⁰ „miarą sukcesu transformacyjnego nie jest tworzenie nowych instytucji, lecz racjonalność funkcjonowania istniejących oraz obywatelska aprobatą dla ich poczynań”.

W powyższym kontekście warto na zakończenie przypomnieć interesujące badania prowadzone we Włoszech⁵¹ przez Roberta Putnama, które miały na celu wy-

⁴⁹ Podstawowa teza wywiadu z J. Rifkinem: *Globalny fajrant*. „Gazeta Wyborcza” z 29–30 grudnia 2001 r.

⁵⁰ Z. Gilowska: *Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 2000, nr 2.

⁵¹ R. Putnam: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton 1993.s. 21.

jaśnienie znacznych różnic pomiędzy regionami Włoch pod względem sprawności administracji regionalnej i lokalnej. Z badań tych wyłaniają się dwa najbardziej prawdopodobne typy równowagi społecznej, będące tak naprawdę dwiema równie prawdopodobnymi drogami rozwoju lokalnego, regionalnego i/lub narodowego. Są to wspólnota obywatelska oraz „familijna amoralność”. Putnam tak konkluduje swoje badania: „Akcje społecznego kapitału, takie jak zaufanie, normy i sieci stowarzyszeń, zwykle są samowzmacniające i kumulują się. Dodatnie sprzężenia zwrotne prowadzą do równowagi społecznej, dla której typowy jest wysoki poziom współpracy, zaufania, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu. Te cechy określają wspólnotę obywatelską. I odwrotnie – niedostatek tych cech we wspólnocie nieobywatelskiej jest także samowzmacniający się. Wyłamywanie się, nieufność, wymigiwanie, wyzysk, izolacja, nieład i stagnacja nawzajem się stymulują”.

Opierając się na wnioskach z badań Putnama, Antoni Z. Kamiński⁵² podkreśla, iż warunkiem koniecznym istnienia demokracji jest **zasada respektowania przez elity rządzące interesu publicznego**. Dynamiczne społeczeństwo, czyli zbiorowość zdolna do formułowania racjonalnych celów i tworzenia instytucji służących ich osiągnięciu, wymaga skutecznych i sprawnych instytucji publicznych. Z drugiej strony, stabilna i skuteczna władza publiczna powoduje wzmocnienie wzajemnego zaufania między obywatelami, lojalności (narodowej, regionalnej czy lokalnej) oraz umiejętności organizacyjnych społeczeństwa.

Nie ma innej drogi w ograniczeniu poziomu korupcji niż budowa i umacnianie w naszym kraju narodowego systemu prawości. Systemu, w którym każda instytucja robi to, co należy do jej ustawowych kompetencji, a suma tych działań, będąca sumą wzajemnie powiązanych strategii poszczególnych instytucji, tworzy tak bardzo oczekiwaną wartość dodaną – zrównoważony rozwój gospodarczy. Rolę Najwyższej Izby Kontroli w tym procesie przedstawiono w poprzednim rozdziale, warto na zakończenie kilka słów poświęcić roli systemu administracji publicznej w naszym kraju. Uważam, iż na drodze tworzenia nowoczesnej administracji publicznej poczyniliśmy już znaczne postępy. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że konieczna jest w tym zakresie dalsza praca. Chciałbym tu wskazać na trzy jej zasadnicze kierunki.

Po pierwsze, konieczne jest pełne dostosowanie administracji centralnej do roli postrzeganej w nowy sposób – przede wszystkim jako **kreatora kierunków polityki oraz twórcy i egzekutora standardów działania administracji publicznej**.

⁵² A. Z. Kamiński: *Krucha idea interesu publicznego*. „Rzeczpospolita” z 25–26 marca 2000 r.

Drugi kierunek to **reforma funkcjonalna polskiej administracji**. Jest ona absolutnie niezbędna, aby działania polskich urzędów administracji publicznej zaczęły być rzeczywiście wyznaczane przez cele, dla których te instytucje są powoływane.

Trzeci kierunek to **wzmacnianie przez administrację publiczną wszystkich aspektów społeczeństwa obywatelskiego**. Kapitał społeczny jest fundamentem każdego rozwoju. Podstawą kapitału społecznego są lokalne społeczności. Władza publiczna szczebla lokalnego i regionalnego powinna zatem wspierać, a nie tłumić wszelkie inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego. Utrudnianie budowy i rozwoju instytucji społecznych, takich jak organizacje samopomocowe, parafialne, kulturalne, samorządowe, sąsiedzkie, sportowe, edukacyjne, samokształceniowe, mniejszości narodowych itd. często prowadzi do zjawisk stanowiących największe zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego: zorganizowanej przestępczości, fundamentalizmu, szowinizmu, populizmu i ekstremizmu.

Wyzwanie stojące dziś przed polską władzą publiczną – zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego oraz lokalnego – można w największym skrócie określić następująco: powinna ona być dla państwa i jego obywateli dobrym narzędziem i tym samym wspierać wysiłek społeczeństwa starającego się znaleźć godne miejsce w europejskiej i światowej społeczności. A to będzie w pełni możliwe wówczas, gdy w polskiej administracji „**kultura osiągnięcia rezultatów**” na dobre zastąpi anachroniczną już „**kulturę stosowania przepisów**”.