

Tomasz Grzegorz Grosse

*Działania anty-korupcyjne
w państwach członkowskich OECD*

Florencja, 2000

Spis treści:

Wprowadzenie

1. *Dlaczego wzrasta zainteresowanie korupcją?*
2. *Definicja pojęcia*
3. *Argumenty „za” oraz „przeciwko” korupcji*
4. *Omówienie struktury eseju*

Ograniczenie korupcji politycznej

5. *Znaczenie zdrowych instytucji demokratycznych*
6. *Korupcja wyborcza*
7. *Finansowanie partii politycznych*
8. *Konflikt interesów i dochody polityków*
9. *Immunitet polityczny*
10. *Kodeksy etyczne polityków*
11. *Podsumowanie*

Przeciwdziałanie korupcji administracyjnej

12. *Środki prawne zapobiegające korupcji administracyjnej*
13. *Służba cywilna*
14. *Kodeksy etyczne*
15. *Usprawnienie działania administracji*
16. *System podatkowy i celny*
17. *Zamówienia publiczne*
18. *Prywatyzacja*
19. *Programy inwestycyjne*
20. *Samorządowa służba cywilna*
21. *Troska o standardy usług lokalnych*
22. *Podsumowanie*

Systemy kontrolne oraz zwalczanie korupcji

Rola organizacji społecznych

Podsumowanie

Propozycja priorytetów polskiej strategii anty-korupcyjnej

Literatura

Wprowadzenie

1. Dlaczego wzrasta zainteresowanie korupcją?

Korupcja nie jest współczesnym fenomenem. Znana już była w czasach głębokiej starożytności, zapewne w tym samym okresie, kiedy kształtowały się pierwsze struktury władzy znane ludzkości. Pierwszym dowodem świadczącym o występowaniu przekupstwa jest dokument pochodzący z Asyrii sprzed blisko 5400 lat. Dwa tysiące lat temu minister króla indyjskiego Kautila napisał bodaj pierwszą książkę na temat korupcji – zatytułowaną *Arthashastra*, w której starał się omówić ten fenomen (V. Tanzi 1998). Święty Cyryl, patriarcha Aleksandrii i Doktor Kościoła uciekał się do gigantycznego łapownictwa, w celu przekupienia urzędników oraz służących na dworze cesarza Teodozjusza II. Co ciekawe, jest to przykład, który ukazuje, jak dokładne mogą być zestawienia finansowe księgujące wydatki związane z łapownictwem, stanowiąc niezaprzeczalny dowód tego procederu nawet po upływie kilkunastu stuleci i obalając jednocześnie twierdzenie, iż nie można znaleźć dowodów na popełnienie korupcji (P. Janiszewski 2000). Dante umiejscowił przekupnych urzędników w najgłębszych rejonach piekła, Szekspir wskazał na korupcję jako istotny motyw akcji wielu ze swoich dramatów. Twórcy amerykańskiej konstytucji wymienili ją jaką jeden z dwóch głównych motywów pozwalających uruchomić procedurę odwołania prezydenta z urzędu (V. Tanzi 1998).

Również w polskiej historii możemy z łatwością odnaleźć wielowiekowe tradycje korupcji. Wystarczy przypomnieć praktykę kupowania w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej urzędów publicznych, a nawet dostępu do samego stanu szlacheckiego. System polityczny opierał się wówczas na wielostronnych powiązaniach klientalnych a wszelkie wybory polityczne - na czele z elekcjami królewskimi - były okazją do masowego przekupstwa dokonywanego przez magnaterię oraz dwory państw europejskich (A. Mączak 1994). Warto zaznaczyć, że tego typu spuścizna historyczna może stać się poważnym obciążeniem przy próbach zwalczania korupcji we współczesnej Polsce.

Korupcja nie jest także związana jedynie z demokratycznym ustrojem politycznym. Występowała i obecnie występuje w systemach autorytarnych oraz dyktatorskich. Rozwija się we wszystkich kulturach i na wszystkich kontynentach. Problem przekupstwa i związanego z nim działania niezgodnego z prawem, pomijającego ustalone procedury, albo po prostu jedynie je przyspieszającego – dotyka zarówno państw rozwijających się, młodych demokracji, jak również występuje w krajach wysoko uprzemysłowionych, z rozwiniętą i wydawać by się mogło silną kulturą demokratyczną.

Pomimo tego, iż przekupstwo występuje we wszystkich typach ustrojów politycznych ograniczają jego występowanie rządy prawa i ład demokratyczny. Szczególnie istotna wydaje się być zwłaszcza długotrwała tradycja państwowości opartej na prawie oraz rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, znajdujące wyraz w

rozlicznych organizacjach społecznych i wolnych mediach. Do takich wniosków dochodzi D. Treisman, który w swoich badaniach wykazał wpływ czynnika tradycji prawnej i demokratycznej na zmniejszenie występowania korupcji (D. Treisman 2000). W jego badaniach kraje o długoletniej historii demokratycznej odznaczają się mniejszą korupcją, podczas gdy tzw. „młode” demokracje borykające się z autorytarną przeszłością trudniej radzą sobie z omawianą patologią. Wydaje się, że jest to również *casus* Polski, która odziedziczyła bagaż negatywnych zjawisk kulturowych pochodzących z okresu PRL. Zatarcie wartości dobra wspólnego, brak poszanowania dla własności publicznej, niechęć do przedkładania interesu publicznego nad cele indywidualne, utożsamienie interesu partyjnego i grupowego z racją państwa – cechy współczesnej polskiej polityki są odziedziczone po okresie socjalizmu realnego i niewątpliwie sprzyjają rozwojowi łapownictwa.

Swój wpływ na ograniczenie korupcji ma także tradycja rządów opartych na prawie. Jest to zdaniem D. Treisman’a główna przyczyna, dla której niepodległe państwa powstałe z byłych kolonii brytyjskich mają relatywnie mniejszy wskaźnik skorumpowania. Co wydaje się być interesujące, w swoich badaniach D. Treisman wskazuje także na inne elementy kultury, które mają wpływ na ograniczenie korupcji. Jest to m.in. tradycja protestancka. Autor odwołuje się do słynnej analizy weberowskiej dotyczącej etyki protestanckiej uznając, iż znacznie lepiej niż w innych systemach etycznych oddziela ona dobro wspólne od indywidualnego. W konsekwencji rozdzielone są interesy państwa od prywatnych, co w sferze publicznej oddziałuje na zmniejszenie łapownictwa (D. Treisman 2000).

* * *

W ostatnich latach problem korupcji wyraźnie zyskał na znaczeniu. W demokratycznych krajach mnożą się różnorodne inicjatywy polityczne i obywatelskie, które starają się podjąć walkę z tą plagą. Wyzwanie podejmują również renomowane instytucje międzynarodowe, takie jak *Transparency International* – specjalnie powołana w celu zwalczania korupcji i propagowania standardów prawnych oraz obywatelskich, które by jej zapobiegały. Do działań w tym samym kierunku włączyły się także Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD¹), Unia Europejska (UE) oraz szereg innych instytucji i fundacji. Należą do nich także Fundacja im. S. Batorego oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dla których potrzeb opracowano niniejszy esej.

Fenomen zainteresowania korupcją jest sam w sobie ciekawy i wart uwagi. Być może wiąże się z niepokojącym wzrostem łapownictwa i innego rodzaju przejawów korupcji w życiu politycznym, administracji oraz gospodarce współczesnych społeczeństw? Być może jest to wynik wzrastającego zainteresowania mediów tym zjawiskiem, a zwłaszcza wzrastającej w ostatniej dekadzie liczbie ujawnionych przez nie politycznych skandali na najwyższych szczeblach władzy.

¹ W pracy posługuję się skrótem nazwy angielskiej OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), ponieważ jest znacznie lepiej w Polsce znana oraz częściej używana, aniżeli nazwa polska. W skład OECD wchodzi następujące państwa: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Francja, Finlandia, Grecja, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Luksemburg, Hiszpania, Holandia, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Włochy, Wielka Brytania.

Obserwatorzy wiążą ten fakt z rosnącą niezależnością mediów od ośrodków władzy politycznej albo z ich rozproszeniem w obrębie różnorodnych, wzajemnie konkurencyjnych wpływów politycznych (Y. Meny 1996).

Inną przyczyną nasilającego się zainteresowania zjawiskiem korupcji może być upadek dualistycznego zimno-wojennego systemu politycznego. Co za tym idzie korupcja uzasadniana niekiedy rywalizacją pomiędzy wrogimi blokami politycznymi - przestała być tłumaczona względami wyższej konieczności. W tym samym czasie wzrosła liczba demokratycznych i niezależnych politycznie państw, w których rozwijają się wolne media i kształtuje kultura obywatelska – czynniki wspomagające skuteczną walkę z patologiami życia publicznego. Demokracja w oczywisty sposób ujawnia dotąd skrywane zachowania, burząc niekiedy zaufanie do młodych i kruchych instytucji życia społecznego. Z drugiej strony transformacja ustrojowa wzmacnia ilość występujących patologii, gdyż przeprowadzane na szeroką skalę zmiany stwarzają znakomitą okazję dla nieprawidłowych działań. Brakuje odpowiednio silnych norm społecznych oraz klarownych reguł prawnych, instytucji kontrolnych oraz sprawnego wymiaru sprawiedliwości zwalczającego zjawiska przestępcze.

Dla współczesnego zainteresowania korupcją nie bez znaczenia jest również propagowanie standardów antykorupcyjnych przez międzynarodowe instytucje, zwłaszcza *Transparency International*. Warto w tym miejscu wspomnieć chociażby bezprecedensową konwencję przyjętą przez kraje OECD w 1997 roku dotyczącą zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (J. Brademans i inni 1998). W wielu rozwijających się krajach właśnie przedstawiciele dużych zachodnio-europejskich i amerykańskich kompanii handlowych oraz przemysłowych byli głównym źródłem korumpowania urzędników państwowych. Korupcja towarzyszy także wielu działaniom prywatyzacyjnym podejmowanym przez kraje rozwijające się, szczególnie przez demokracje wychodzące z systemu gospodarki socjalistycznej (D. Kaufmann 1997). R. Klitgaard uważa, że przez całe dziesięciolecie największym eksporterem korupcji były właśnie przedsiębiorstwa prywatne pochodzące ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, aktywnie uczestniczące w przedsięwzięciach inwestycyjnych na całym świecie (R. Klitgaard 2000).

Warto także przypomnieć, że w wielu krajach łapówki czynione w ramach inwestycji zagranicznych można było zgodnie z prawem odliczyć od opodatkowania (np. we Francji, Belgii, Danii, Niemczech). Obecnie w dalszym ciągu szereg państw udziela gwarancji kredytowych korupcjogennym przedsiębiorstwom i w razie potrzeby wyrównuje im straty poniesione w nieudanych inwestycjach zagranicznych. Wprawdzie aktualnie jedynie 15 państw spośród 34 sygnatariuszy ratyfikowało wspomnianą konwencję, jest to jednak wyraźny postęp i próba wyeliminowania szeregu możliwości prawnych wspierających łapownictwo w międzynarodowej działalności gospodarczej (L. Cockcroft 1999). W styczniu 2000 roku polski parlament ratyfikował przystąpienie do konwencji OECD.

Innego typu inicjatywą międzynarodową jest *Program działań przeciwko korupcji*, przyjęty przez komitet ministrów Rady Europy (*Programme of Action against Corruption* 1997) i opracowany na początku lat 90-tych przez multidyscyplinarną grupę ekspertów. Program wymienia szeroki wachlarz działań w zakresie wprowadzenia norm prawnych, zaktywizowania działań administracji

publicznej oraz organizacji społecznych w państwach członkowskich. Warto również zauważyć, że Rada Europy podjęła znacznie bardziej aktywne działania na polu przeciwdziałania korupcji, aniżeli Unia Europejska, która w zasadzie ograniczyła swoje regulacje w tym względzie jedynie do kwestii związanych z zabezpieczeniem wydatkowania własnych środków budżetowych (*Transparency International* 1999b; S. White 1998; *A Union Policy Against Corruption* 1997).

Swoje znaczenie dla wzrostu zainteresowania korupcją mają także globalizujące się procesy gospodarcze, a zwłaszcza rosnąca światowa konkurencja ekonomiczna. Władze publiczne rozmaitego szczebla stają się coraz bardziej zainteresowane wspieraniem procesów gospodarczych, przyciąganiem inwestorów, krajowych oraz zagranicznych. Coraz bardziej dynamicznie rozwija się także międzynarodowa działalność handlowa i inwestycyjna. Szereg prywatyzacji dokonywanych na całym świecie, ale zwłaszcza w krajach transformacji ekonomicznej – najlepiej ilustruje to zjawisko. Niestety, wzmacnia pośrednio także presję korupcyjną.

Równocześnie w coraz większym stopniu aspiracje i zachowania społeczne zwykłych obywateli są skierowane na zdobywanie i konsumowanie dóbr materialnych. Globalnie rozwijająca się kultura masowa promuje zachowania konsumpcyjne, które stopniowo przenikają również do świata polityki i administracji publicznej. Wielu polityków i urzędników nie widzi więc nic złego w wykorzystaniu piastowanego urzędu dla celów prywatnych – ale zgodnych z obowiązującą kulturą konsumpcyjną. W służbie publicznej można spotkać odwoływanie się do wartości zgoła rynkowych, a nie do etosu służenia dobru wspólnemu. Politycy kierujący partią często zachowują się jak wytrawni menedżerowie, sprzedający swój towar polityczny opinii publicznej - niczym proszek do prania. Z drugiej strony sprzedają swoje usługi podmiotom gospodarczym, przyjmując najlepszą „rynkową” cenę w zamian za środki finansowe niezbędne na kolejne kampanie wyborcze.

Z dnia na dzień niektórzy spośród polityków i urzędników stają się bogaczami, jedynie dlatego, że mogli pośredniczyć w zamówieniach publicznych, ułatwić transakcję prywatyzacyjną itp. Wykorzystywanie pozycji publicznej do celów prywatnych lub partyjnych – ujawnione przez media - budzi zrozumiałe oburzenie społeczne. Uczucie gniewu jest tym większe, że konsumpcyjnie nastawiona publiczność, być może sama posiadająca różnorodne nie zrealizowane ambicje majątkowe - nie widzi uzasadnienia, dla którego właśnie polityk albo urzędnik mają osiągnąć spektakularny sukces ekonomiczny. Stanowi to także jawne zaprzeczenie wielokrotnym deklaracjom politycznym, składanym chociażby w trakcie kampanii elekcyjnych. Wyborca ma prawo czuć się oszukany, może dojść do wniosku, że jego głos tak na prawdę się nie liczy i niczego nie zmienia. Prawdziwy wpływ na bieg spraw publicznych – bez względu na barwy polityczne ugrupowań władzy - mają bowiem bogate przedsiębiorstwa, a politycy dążą jedynie ku osiągnięciu korzyści własnych lub partyjnych – a nie poświęcają się misji na rzecz dobra wspólnego.

W ten sposób wypłukiwane z praktyki życia politycznego wartości etyczne, jak również rozpowszechniona korupcja - podważają istotę obowiązującego ładu politycznego. Demokracja przestaje w opinii potocznej służyć większości obywateli, zamiast tego służy interesom wąskiej części społeczeństwa, związanej z biznesem i władzą państwową. Jest to zdaniem wielu specjalistów główna przyczyna narastającego w ostatnim okresie kryzysu demokracji

oraz rozwijającego się populizmu politycznego (Y. Meny 1996, 1998). Uwidacznia się to przede wszystkim w systematycznym spadku zainteresowania społecznego udziałem w powszechnych wyborach, notowanym niemal we wszystkich współczesnych państwach demokratycznych. W niektórych dochodzi nawet do spektakularnego odrzucenia dotychczasowych elit politycznych, jak to miało miejsce w trakcie wyborów parlamentarnych we Włoszech w połowie lat 90-tych. Jednocześnie rosną w siłę wszelkiej maści ruchy radykalne, zwłaszcza skrajnej prawicy, które w coraz większym stopniu uzyskują wpływ na władzę publiczną. Swoją popularność czerpią nie tylko z kontestowania dotychczasowych elit politycznych oraz ich modelu sprawowania władzy, ale w coraz większym stopniu również z odrzucenia niektórych fundamentalnych wartości dotychczasowego ładu publicznego.

2. Definicja pojęcia

Skutki korupcji dla współczesnej demokracji wydają się oddawać podstawowe znaczenie tego terminu. Korupcja pierwotnie oznaczała psucie się, gnicie i rozkład moralny (B. Sędłak 1998). **Obecnie oznacza przede wszystkim nadużycie władzy publicznej dla korzyści prywatnych** (V. Tanzi 1998; J. Pope 1999). Mogą to być różnego rodzaju korzyści – głównie natury pieniężnej, ale również podarunki, miejsce pracy, innego typu usługi lub dobra. Wymienione korzyści mogą zostać przyznane bezpośrednio lub w przyszłości. Mogą dotyczyć bezpośrednio danej osoby, albo jego rodziny, klienteli, partii itp. Działalność wywołana przyjęciem jakiejś korzyści może być wykonywana zgodnie z prawem (wtedy, kiedy np. decyzja administracyjna jest jedynie przyspieszona w wyniku łapówki), lub wbrew obowiązującemu prawu. Zazwyczaj zachowania korupcyjne są lokowane na obszarze granicznym pomiędzy sektorem publicznym tj. środowiskiem politycznym lub urzędniczym, które dysponuje odpowiednim wpływem na decyzje w zakresie dóbr publicznych - a podmiotami gospodarczymi (prywatnymi, publicznymi, krajowymi, zagranicznymi), które w sposób niezgodny z prawem, chcą uzyskać wpływ na tę decyzję. Dlatego niektórzy specjaliści wymieniają dwa typy korupcji: *na urządzie* oraz *polityczną*, jako dwa najczęściej spotykane środowiska podlegające tej patologii (O. Górniok 2000). Właśnie tym obszarem definicyjnym korupcji będę zajmował się w ramach niniejszego eseju. Należy jednak pamiętać, że występuje także inne zastosowanie terminu korupcja. Mam na myśli działalność przestępczą dotyczącą wyłącznie sektora gospodarczego, gdzie przedstawiciele jednego przedsiębiorstwa korumpują inne, w celu osiągnięcia ukrytych korzyści ekonomicznych, niezgodnych z interesem właścicieli lub akcjonariuszy tego przedsiębiorstwa albo ze szkodą dla skarbu państwa.

Interesującą definicję korupcji przedstawił ostatnio R. Klitgaard. Oddaje ona jak się wydaje główne elementy prowokujące jej występowanie. Korupcja będzie w ramach tego ujęcia występowała wówczas, kiedy monopolistyczna decyzja w zakresie dobra lub usługi jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru.

Korupcja = monopol + dyskrekcja – odpowiedzialność

Na podstawie (R. Klitgaard 2000).

Idąc tropem tego twierdzenia można zauważyć, że zjawisku korupcji w najprostszy sposób będzie przeciwdziałało ograniczenie monopolistycznych decyzji urzędników, lub poddanie ich określonym regułom i procedurom. Po drugie – ujawnienie tych decyzji przed opinią publiczną i środowiskami zainteresowanymi przeciwdziałaniem korupcji. Wreszcie złożenie na urzędnika osobistej odpowiedzialności za skutki podjętej przez niego decyzji, m.in. poprzez kontrolowanie tych decyzji oraz monitorowanie skutków jej realizacji (R. Klitgaard 2000).

Kilkakrotnie w niniejszej pracy odwołuję się do funkcjonującego w literaturze polskiej i zagranicznej określenia *kultury klientalnej*. W naukach społecznych stosunek klientalny oznacza nieformalną relację między patronem a jego klientem (klientami), opierającą się na braku równorzędnych pozycji, w której każda ze stron świadczy sobie określone usługi. Zazwyczaj patron chroni klientów oraz przekazuje im różne dobra, w zamian za usługi oraz lojalność z ich strony. Relacja klientalna jest najczęściej oparta na kontakcie osobistym i jest związkiem stosunkowo długotrwałym. Silny patron tworzy całą siatkę klientalną, a także wieloszczeblowe i hierarchiczne powiązania klientalne (S.F. Silverman 1965; J. Pitt-Rivers 1971; E. Gellner i inni 1977; N.S. Eisenstadt i inni 1984; A. Mączak 1994; S. Ehrlich 1995).

Układ patron-klient jest uznawany za szczególnie patologiczny 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 odbywa się najczęściej kosztem interesu publicznego. Ponadto, klientelizm łączy się często z korupcją (D. Della Porta i inni 1997, 1999).

Problem omawianego zjawiska polega na tym, iż klientelizm jest głęboko związany z polityką. W oparciu o więzi klientalne politycy budują zwykle swoją pozycję wewnątrz własnego ugrupowania, a także na zewnątrz, wobec konkurentów politycznych i opinii publicznej. Jest więc to mechanizm działania, którego nie sposób wykorzenić z praktyki życia politycznego. Jednak należy piętnować wszelki przejawy klientelizmu między politykami a urzędnikami publicznymi, a także próby gratyfikacji klientów w oparciu o środki publiczne lub ze szkodą dla interesu społecznego.

3. Argumenty „za” oraz „przeciwko” korupcji

Jednym z czynników, które zwiększyły w ostatnim czasie zainteresowanie powstrzymaniem rozwoju korupcji może być narastająca zgoda środowisk opiniotwórczych co do generalnie negatywnych skutków tego zjawiska. Warto jednak przypomnieć, że jeszcze do niedawna sprawa wydawała się być otwarta i wielu specjalistów, w tym renomowanych profesorów ekonomii i nauk politycznych argumentowało o celowości i użyteczności korupcji. Brak jednolitej opinii środowisk naukowych w oczywisty sposób sprzyjał rozwojowi tej patologii, osłabiał równocześnie siłę wypowiedzi autorytetów moralnych na ten temat. W tym miejscu można przytoczyć bodaj najsłynniejsze argumenty wspierające korupcję.

- Korupcja może podwyższyć efektywność gospodarczą, a zwłaszcza zwiększyć poziom inwestycji, głównie dlatego, iż usprawnia procedury administracyjne, przyspiesza decyzje korzystne nie tylko dla starającej się o nią firmy, ale również całej krajowej gospodarki. Jest to słynny argument o korupcji, która „oliwi niesprawne mechanizmy instytucjonalne”. Autorzy tego twierdzenia jako przykład podawali dynamiczny rozwój niektórych państw azjatyckich, znanych jednocześnie z ogromnej skłonności korupcyjnej (N. Leff 1964; S. Huntington 1968).
- W konkurencji dotyczącej decyzji administracyjnych (np. zamówień publicznych) działają podobne prawa, jak na wolnym rynku, tzn. im bardziej przedsiębiorcza i ofensywna firma, sprawna i lepiej zorganizowana – tym będzie oferowała większą łapówkę. Innymi słowy konkurencja pomiędzy łapówkarzami ma jakoby odwzorowywać reguły działające na rynku, zaś wygrywający taką konkurencję przedsiębiorca, jest *de facto* najlepszym z punktu widzenia ekonomicznego (P. Beck i inni 1986; D. Lien 1986).
- Czas jest równie ważną kategorią biznesu jak środki finansowe. Dlatego przedsięwzięcia, które skracają czas procedur administracyjnych, albo zmierzają w kierunku uzyskania potrzebnych dla działalności gospodarczej informacji – są warte łapówek, tak jak każda inna działalność o charakterze inwestycyjnym lub promocyjnym (F. Lui 1985).
- Korupcja wykorzystuje fakt relatywnie niskich pensji urzędniczych. W ten sposób wydatki budżetowe mogą być utrzymane na odpowiednio niskim poziomie, gdyż urzędnicy kompensują sobie dążenia płacowe w działalności korupcyjnej. Niewielkie wydatki budżetowe na ten cel wspierają pośrednio rozwój gospodarczy danego kraju, gdyż pozwalają utrzymać odpowiedni poziom wskaźników makroekonomicznych (G. Tullock 1996).

W latach 90-tych rozpoczęto znacznie bardziej wszechstronne niż do tej pory badania nad korupcją. Dostarczyły one zgola przeciwnych od wymienionych powyżej argumentów dotyczących skutków tego zjawiska. Wpłynęły również na formułowanie znacznie bardziej praktycznych, a jednocześnie wielostronnych działań zmierzających do przeciwdziałania korupcji. Należy bowiem pamiętać, że rozsądne działania anty-korupcyjne, w tym zwłaszcza opracowanie wieloletniej strategii

postępowania organów państwa – powinny zawsze rozpocząć się od dokładnego rozpoznania patologii korupcji.

Badania dotyczące korupcji można podzielić przynajmniej na kilka grup. Po pierwsze będą to pogłębione analizy ekonomiczne, niejednokrotnie wykorzystujące naukowy aparat statystyczny, które zajmują się śledzeniem trendów gospodarczych w perspektywie porównawczej. Drugą grupę stanowią badania mające formułę raportów, które opisują różne aspekty systemu prawnego, podejmowane działania kontrolne, prewencyjne i zwalczające korupcję w różnorodnych obszarach życia publicznego. Taką formułę miał na przykład ostatnio opublikowany przez Bank Światowy raport na temat korupcji w Polsce (1999). Trzecią odmianę stanowią pogłębione badania dotyczące wybranego aspektu działań publicznych, np. funkcjonowania administracji skarbowej, aparatu celnego, albo innego rodzaju służb i grup zawodowych, które w największym stopniu mają związek z występowaniem korupcji. Szczególnie dużą wartość mają tego typu badania odwołujące się do perspektywy porównawczej względem innych państw, ich systemów prawnych oraz praktycznych doświadczeń.

Zupełnie innego typu badanie będzie odwoływało się do sondaży opinii publicznej. Śledzą one z reguły ogólne nastawienie społeczne albo doświadczenia wybranych grup (np. menedżerów firm prywatnych) względem korupcji. Pozwalają zidentyfikować niewidoczne niekiedy w innych badaniach luki prawne lub istniejące procesy korupcyjne. Klasycznym badaniem tego typu jest bodaj najśłynniejszy ranking publikowany przez *Transparency International (Corruption Perception Index)*, który powstaje w wyniku połączonego badania socjologicznego percepcji biznesmenów, całego społeczeństwa oraz analizy ryzyka występowania korupcji. Zaletą tego badania jest jego szeroki zakres (w ostatnim roku zostało przeprowadzone w 99 krajach) oraz możliwość porównywania wyników indeksu w poszczególnych latach. Dzięki temu na przykład wiadomo, iż korupcja w Polsce ma tendencję wzrastającą (*Transparency International 1999a*). Wreszcie ostatnia grupa badań odwołuje się do statystyk sądowniczych lub policyjnych, ewentualnie innego rodzaju statystyk gromadzonych przez specjalne agencje lub komisje powołane do zwalczania lub monitorowania korupcji.

Szczególnie cenne jest wzajemne porównywanie wszystkich wymienionych sposobów badawczych, a zwłaszcza ich zastosowanie w przypadku wprowadzania pionierskich rozwiązań prawnych i organizacyjnych w praktyce zwalczania lub zapobiegania korupcji.

W wyniku podejmowanych ostatnio badań, zgromadzono rozliczne argumenty, które niezbieżnie wskazują na szkodliwość zachowań korupcyjnych, zwłaszcza w ujęciu długofalowym. Szczególnie interesujące wydają się wnioski natury ekonomicznej oraz administracyjnej, które przeciwstawiają się poglądom o pozytywnym wpływie korupcji na zjawiska gospodarcze.

- Jak wykazują na przykład badania ekonometryczne **korupcja jest silnie skorelowana z obniżonym poziomem inwestycji – zarówno publicznych, jak również prywatnych oraz spadkiem wielkości produktu narodowego (PKB)** (P. Mauro 1995, 1997).

- **Korupcja jest także związana z obniżeniem efektywności inwestycji publicznych**, a w konsekwencji spadkiem poziomu ich wydajności produkcyjnej oraz wpływu na rozwój gospodarczy. W szczególności sposób wiąże się to z obniżeniem efektywności działań ukierunkowanych na szkolenia zawodowe i pozostałe przedsięwzięcia edukacyjne, które w najprostszy sposób można zdefraudować, na przykład dla wzmocnienia własnej politycznej klienteli (P. Mauro 1997). Właśnie poważne wątpliwości związane z nieprawidłowym wykorzystaniem funduszy UE na cele szkoleniowe w Grecji, skłoniły Komisję Europejską do zrewidowania pomocy ukierunkowanej na ten cel w tym kraju na początku lat 90-tych. Stało się tak wbrew generalnej polityce Unii, która wspierała przedsięwzięcia edukacyjne na rynku pracy (P. Getimis i inni 1996).
- **W wyniku korupcji wzrastają koszty publicznych inwestycji**, gdyż w coraz większym stopniu muszą uwzględniać poziom łapówek. W ten sposób ulega erozji także polityka przemysłowa i inwestycyjna rządu, gdyż kryterium efektywności ekonomicznej jest zawsze podporządkowywane względem korupcyjnym. Warto podkreślić, że w wyniku konkurencji korupcyjnej zwycięża wykonawca ofiarujący najwyższą łapówkę, a nie ten który oferuje najlepsze warunki gospodarcze lub najbardziej korzystne z punktu widzenia interesu publicznego. W konsekwencji **infrastruktura publiczna powstała w wyniku korupcyjnych przetargów nie tylko jest droższa, ale często sprzeczna z interesem społecznym, nieprzemyślana lub wręcz szkodliwa**. Często również jest znacznie bardziej kosztowna w utrzymaniu lub naprawie (V. Tanzi i inni 1997).
- Dlatego niesłuszny wydaje się także argument wskazujący na obniżenie w wyniku korupcji skali wydatków budżetowych. Wprawdzie pensje urzędników mogą być utrzymywane na stosunkowo niskim poziomie, ale rosną inne koszty funkcjonowania administracji, a zwłaszcza **wzrasta presja na podniesienie poziomu wydatków rządowych, które można dalej wykorzystać dla celów niezgodnych z deklarowanym przeznaczeniem**. Ponadto, nieefektywnie funkcjonujący sektor publiczny zmusza podatników do ponoszenia dodatkowych kosztów za te same usługi wykonywane przez sektor prywatny (J. Pope 1999).
- **Występuje silne powiązanie zjawisk korupcyjnych z kulturą klientalną administracji publicznej, szczególnie na szczeblu samorządowym**. Korupcja dostarcza bowiem niezbędnych środków potrzebnych politycznym patronom dla utrzymania i rozwoju własnej sieci powiązań klientalnych. Badania włoskiej sceny politycznej w tej mierze dowodzą zwrotnego i samo wzmacniającego się mechanizmu korupcji oraz klientelizmu (D. Della Porta i inni 1997; D. Della Porta i inni 1999).
- Należy również odrzucić argument wskazujący na przeniesienie reguł rynkowych pomiędzy konkurujących łapowników starających się o przychylność decydentów. **Działania korupcyjne są bowiem oparte na ściśle limitowanym dostępie do informacji oraz monopolu decyzyjnym, które bezwzględnie ograniczają wolną konkurencję**.

Poszkodowane są przy tym niekiedy przedsiębiorstwa mniejsze, zwłaszcza krajowe, które nie tylko nie uzyskują od władz publicznych odpowiedniego wsparcia ale wręcz przeciwnie – są arbitralnie wykluczone z konkurencji (V. Tanzi i inni 1997).

- **W podobny sposób kształtowane są inwestycje korupcyjne sektora prywatnego. Łapówki nie tylko podwyższają koszty przedsięwzięcia o ok. 5-10%, ale dodatkowo wzmagają presję na zwiększanie wydatków korupcyjnych przy kolejnych transakcjach.** Nie dają przy tym gwarancji dopełnienia warunków – w końcu opierają się na niejawnej oraz zazwyczaj niezgodnej z prawem umowie (D. Kaufmann 1997). Dlatego stopniowo zmniejsza się zainteresowanie zagranicznych inwestorów skorumpowanym rynkiem, ponieważ reguły działań prawnych i administracyjnych są na nim niepewne i uzależnione od dowolnych decyzji urzędników. Ponadto, korupcja może być traktowana jako nieformalne opodatkowanie, a jednym z podstawowych czynników warunkujących decyzje inwestycyjne jest właśnie wymiar podatków na danym rynku (S. Wei 1997).
- **Korupcja obniża poziom wpływów podatkowych do budżetu państwa,** a w niektórych przypadkach wpływa nawet na zachwianie sterowności finansowej państwa (V. Tanzi i inni 1997). Zmniejszenie dochodów publicznych jest spowodowane m.in. przesunięciem działalności gospodarczej do „szarej” strefy w obawie przed destrukcyjną rolą skorumpowanych procedur biurokratycznych (E. Friedman i inni 2000).
- **Rząd traci zdolność formułowania merytorycznej polityki gospodarczej. Przestaje również być gwarantem rynkowej swobody i przestrzegania standardów zachowań ekonomicznych.** Oznacza to, że przestaje ustalać równe warunki gry dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Ponadto, w sytuacji zaburzeń i ewentualnych kryzysów ekonomicznych traci zdolność prawidłowego regulowania rynku i zapobiegania wypaczeniom natury gospodarczej (J. Pope 1999).

Podsumowując przedstawione wyżej argumenty **należy uznać korupcję, jako jeden z podstawowych elementów osłabiających skuteczność działania aparatu państwowego.** Skorumpowany rząd jest najczęściej rządem słabym, o ograniczonych kompetencjach, środkach i politycznych możliwościach działania (R. La Porta i inni 1999). Negatywny wpływ łapownictwa jest szczególnie wyraźny na obszarze działań administracji wobec gospodarki. Skorumpowane państwo przestaje efektywnie wspierać rozwój ekonomiczny. Przestaje strzec ładu prawnego, niezbędnego dla pobudzenia zrównoważonego rozwoju. Rząd traci orientację w szybko biegnących procesach społeczno-ekonomicznych, rozgrywających się coraz częściej w relacjach kontynentalnych i globalnych. Zamiast regulować warunki brzegowe sprzyjające konkurencyjności, koordynować poszczególne podsystemy administracyjne² i stymulować wzrost gospodarczy, pod wpływem korupcji biurokracja i klasa polityczna działa marnotrawnie, egoistycznie, bez poszanowania

² W przypadku Polski rząd traci stopniowo kontrolę polityczną nad wydzielonymi agencjami i funduszami celowymi, które są częściowo skomercjalizowane i działają raczej w oparciu o reguły prawa handlowego, a nie administracyjnego (J. Staniszkis 2000).

dobra publicznego. W takiej sytuacji trudno również zapobiegać sytuacjom kryzysowym, związanym z przemianami ustrojowymi, integracją europejską i wzrastającą konkurencyjnością globalną. Korupcja ogranicza również wymiar strategiczny działań państwowych. Tak samo jak perspektywa egoistyczna wypiera myślenie w kategoriach dobra wspólnego, nastawienie na działania krótkoterminowe wypiera planowanie długofalowe. W ten sposób aparat państwowy rezygnuje z jednej z najważniejszych swoich funkcji. Rezygnuje bowiem ze strategicznego wymiaru planowania polityki społecznej oraz gospodarczej.

Jednocześnie rozwinięta korupcja władz publicznych osłabia aktywność społeczną i spycha działania gospodarcze w „szarą” strefę, wolną od kontroli władz. Łamanie prawa i omijanie opodatkowania wydaje się bowiem korzystniejszym sposobem prowadzenia działalności przez osoby przedsiębiorcze, aniżeli realizacja kosztownych i czasochłonnych procedur wymaganych przez biurokrację. Czasami czynnikiem decydującym w tym względzie staje się wymuszanie przez urzędników łapówek, w zamian za przyznane zgody i koncesje. Skutkiem tych działań jest zmniejszenie dochodów budżetowych i stale zwiększający się deficyt publiczny. Elity administracyjne stopniowo ulegają degeneracji, procedury rozprzężeniu. Aparat państwowy przestaje być sprawnym organizmem wspierającym rozwój kraju. Staje się raczej obciążeniem dla inicjatywy społecznej i rozwoju gospodarczego.

Niedawno opublikowane badania dowodzą wzajemnego związku zachodzącego pomiędzy słabością organizacji państwowej i jej podatnością na korupcję (E. Friedman i inni 2000). W szczególności specjaliści wykazują statystyczną korelację zachodzącą pomiędzy zjawiskiem korupcji oraz nadmiernie rozbudowaną i nieefektywną biurokracją, nadmierną regulacją prawną w sferze gospodarczej, przy jednoczesnej słabości prawa i wymiaru sprawiedliwości, rozwiniętym „podziemiu” gospodarczym oraz niskiej ściągalności podatków. Badania uczonych wskazują więc na wzajemną zależność korupcji i degeneracji administracji. Jednocześnie dowodzą negatywnego wpływu, jakie zjawiska te wywołują na możliwości rozwoju gospodarczego danego kraju w przyszłości.

4. Omówienie struktury eseju

Podstawową kwestią związaną z ograniczeniem zakresu korupcji jest jej precyzyjna definicja prawna oraz klasyfikacja karalności sądowej. Nie wszystkie analizowane przeze mnie kraje posiadają klarowne rozwiązania w tym względzie. Zróznicowany jest także wymiar zapisanej kary (w zależności od państwa waha się od przyznania grzywny finansowej do około dziesięciu lat pozbawienia wolności). Zazwyczaj kodeksy rozróżniają pomiędzy *korupcją bierną* (tj. przyjmowanie korzyści przez funkcjonariusza publicznego) a *korupcją czynną* (wręczanie łapówki). Co ciekawe, kodeksy karne większości państw przewidują zazwyczaj wyższą karę za przekupstwo bierne niż czynne. W wielu kodeksach nie ma niektórych kategorii przestępstw korupcyjnych. Ponadto, szereg przepisów dotyczących funkcjonowania administracji posiada luki prawne pozwalające na rozprzestrzenianie się różnych form korupcji. Dlatego istotnym warunkiem przeciwdziałania będzie podjęcie podstawowych regulacji w tym względzie. Poważnym wyzwaniem anty-korupcyjnym jest również weryfikacja dotychczas przyjętych aktów prawnych oraz monitorowanie pracy systemu legislacyjnego w celu eliminowania kolejnych luk prawnych.

Obszarami zainteresowania niniejszego eseju są zjawiska korupcji występujące w systemie politycznym i administracyjnym. Wydaje się, że są to systemy wzajemnie przenikające oraz wzmacniające. Nie sposób również przeciwdziałać korupcji w jednym spośród nich – nie czyniąc tego samego w stosunku do drugiego. W związku z tym poruszone zostaną zagadnienia regulowania prawnego oraz organizacyjnego, zarówno w sferze działań polityków oraz w administracji publicznej.

W przypadku pierwszej grupy podstawowym założeniem jest uznanie przykładu płynącego z najwyższych szczebli politycznych jako podstawowego czynnika warunkującego powodzenie akcji anty-korupcyjnych. Doświadczenie uczy, że korupcja wysokich rangą polityków jest deprymująca społecznie, podważa fundamenty ładu publicznego, ale również jest zaraźliwa dla mniej znaczących przedstawicieli elity władzy, a zwłaszcza dla szeregowych urzędników. Rozprzestrzenianie się korupcji jest silnie związane z klientalną kulturą urzędniczą (D. Della Porta i inni 1997).

Podstawowym obszarem działań prewencyjnych jest tutaj formułowanie klarownych reguł finansowania partii politycznych, oddzielenia stanowisk politycznych od bieżącej aktywności na polu ekonomicznym, ponadto - oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych w administracji, rejestrowanie stanu majątkowego funkcjonariuszy publicznych, określenie zakazów związanych z działalnością komercyjną w trakcie piastowania urzędu oraz wkrótce po ustąpieniu z niego itp.

W przypadku administracji zostaną poruszone obszary tradycyjnie wrażliwe na zjawisko korupcji, tzn. decyzje związane z zamówieniami publicznymi, udzielaniem koncesji i zwolnień podatkowych, decyzjami prywatyzacyjnymi lub sprzedażą majątku publicznego (np. gruntów). Ponadto, omówione będą anty-korupcyjne elementy systemu podatkowego i celnego oraz organizacja służb administracyjnych w tych obszarach. Analiza skupi się przede wszystkim na funkcjonowaniu administracji rządowej, ale zostaną uwzględnione również kwestie związane z pracą urzędów samorządowych. Zostanie poruszony problem wysokości pensji urzędniczych jako zjawiska przeciwdziałającego w niektórych przypadkach nadmiernemu łapownictwu. Dla odpowiedniego przeciwdziałania korupcji niezbędne jest przesłanie wielu procesów decyzyjnych w administracji oraz programów rządowych – właśnie z punktu widzenia ich podatności na praktyki korupcyjne. Konieczne wydaje się również wprowadzenie standardów służby cywilnej oraz ogólne usprawnienie pracy urzędów publicznych.

Działania zapobiegające rozprzestrzenianiu się korupcji zmiierają najczęściej w kierunku przesłania norm prawnych dotyczących działań polityków i urzędników, zwłaszcza w szczególnie zagrożonych obszarach i zaproponowania odpowiednich nowelizacji. Z drugiej strony znakomitym środkiem prewencyjnym jest otwarcie działań w sferze publicznej dla opinii publicznej, a więc ujawnianie mediom dotychczas skrywanych informacji oraz włączenie w proces decyzji środowisk społecznych, zwłaszcza organizacji obywatelskich nastawionych na przeciwdziałanie korupcji.

Ważnym elementem prewencyjnym jest właściwy system kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej zarówno w administracji, jak również w środowisku

politycznym. W przypadku administracji będą to m.in. kontrole sprawowane przez wyspecjalizowane urzędy różnych szczebli, głównie rządowe, ale również instytucje parlamentarne (lub pod nadzorem parlamentu). Będzie to funkcja rzecznika praw obywatelskich, który w niektórych przypadkach może w znaczący sposób przeciwdziałać patologiom korupcyjnym. W odniesieniu do środowisk politycznych można wspomnieć o mechanizmach kontroli finansów partyjnych, rejestracji majątków polityków oraz wewnętrznych systemach kontrolnych działających w niektórych ugrupowaniach politycznych.

Oprócz przedsięwzięć prewencyjnych konieczne dla właściwej eliminacji korupcji z życia publicznego wydaje się być wprowadzenie działań aktywnie zwalczających korupcję, zwłaszcza wykorzystujących aparat prokuratorski, policyjny (w tym policyjno-skarbowy) i sądowy (J. Brademas, F. Heimann 1998). W przypadku słabości tego aparatu nieodzowne wydaje się być powołanie specjalnej agencji zwalczającej korupcję (S. Rose-Ackerman 1999). Dla tego typu działań ważnym wsparciem może być specjalna komisja parlamentarna, która przy okazji będzie monitorowała polityczną neutralność działań skierowanych przeciwko korupcji.

Niniejszy esej będzie więc stanowił próbę odpowiedzi na pytanie, jakie strategie antykorupcyjne zostały przyjęte w krajach członkowskich OECD, a więc jakie działania są lub będą podejmowane, które będą mogły nie tylko przeciwdziałać, ale również służyć aktywnemu zwalczaniu zjawisk patologicznych w życiu publicznym. Warto zauważyć, że dotychczasowe opracowania dotyczące korupcji koncentrowały się głównie na opisywaniu działań służących zapobieganiu korupcji (prewencji). Jest to w istocie stosunkowo dobrze rozpoznana sfera doświadczeń europejskich i światowych. Brakuje jednak analiz, które śledziłyby opracowania strategiczne, a więc takie, które przedstawiają opis aktualnej i prognozowanej sytuacji, a następnie oprócz środków zapobiegawczych – prezentują także działania inicjowane w celu zwalczania korupcji, ujęte w wieloletniej perspektywie czasowej. Z jednej strony chodzi o przebadanie nowych sposobów policyjnych i administracyjnych walki z omawianym zjawiskiem, z drugiej zaś sposobów aktywnego promowania w mediach, środowiskach opiniotwórczych, samorządach itp. – postaw niechętnych korupcji, i włączania wymienionych środowisk do działań eliminujących korupcję z życia publicznego.

Trzy funkcje strategii anty-korupcyjnej



Prostym sposobem ograniczenia korupcji wydaje się być zmniejszenie, a w krańcowym przypadku wyeliminowanie funkcji państwa w gospodarce. Zwolennikiem takiego rozwiązania, jako jedyne skutecznego sposobu na trwałe zmniejszającego zakres występowania korupcji jest m.in. G. Becker, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii (G. Becker 1998). W praktyce nie jest to jednak

możliwe do wykonania w sposób absolutny. Nie wydaje się również pożądane, ponieważ rząd straciłby wówczas możliwość efektywnego wpływania na rozwój gospodarczy i regulowania stosunków ekonomicznych, koniecznych dla właściwego rozwoju rynku. Taka sytuacja ma szczególne odniesienie do krajów przechodzących transformację gospodarczą i polityczną, gdzie funkcja strategiczna rządu dla prawidłowego formułowania nowych stosunków ekonomicznych i społecznych jest kluczowa. Ponadto, państwo nawet ograniczając swoje kompetencje w sferze gospodarczej, na przykład w trakcie procesu prywatyzacyjnego – również jest narażone na korupcje. Nie rozwiązuje problemu również reforma samorządowa. Jak pokazują doświadczenia światowe, zdecentralizowanie władzy bliżej społeczności lokalnej niekoniecznie zwiększa rozmiar kontroli społeczeństwa obywatelskiego (na przykład w dużych metropoliach). Wręcz przeciwnie, bez odpowiednich regulacji i nadzoru w urzędach lokalnych rozkwita korupcja w różnych swoich odmianach, w tym także klientalnej.

Dlatego proponuję odmienny sposób podejścia do tego problemu. Sugeruję raczej podjęcie przez organy państwowe wysiłku anty-korupcyjnego, zarówno w sferze prawnej, mobilizacji politycznej, jak również odmienniej organizacji pracy administracji.

Kluczowy obowiązek w tej mierze spada na rząd. Powodzenie gwarantują zwłaszcza działania podjęte wielopłaszczyznowo, obejmujące różnorodne aspekty sfery publicznej. Takie podejście wymaga dłuższej perspektywy czasowej, dlatego winno być ujęte w formie wieloletniego planu działań. Uważam, iż odpowiedzialność za politykę anty-korupcyjną powinien podjąć właśnie rząd oraz jego parlamentarne zaplecze polityczne. Równocześnie konieczna wydaje się być mobilizacja wszystkich elit politycznych, a więc również opozycji, tak aby walka z korupcją nie stała się instrumentem rywalizacji wyborczej pomiędzy poszczególnymi partiami. W niniejszym eseju podejmę próbę przeanalizowania doświadczeń państw OECD na polu przeciwdziałania i aktywnego zwalczania korupcji. Wreszcie odniosę je do sytuacji występującej w Polsce oraz spróbuję naszkicować strategiczne działania anty-korupcyjnych możliwe do podjęcia na polskim gruncie.

Niniejsza praca została przygotowana podczas pobytu studialnego w Uniwersyteckim Instytucie Europejskim we Florencji (*European University Institute*). Na jej wyniku w dużym stopniu zaważyły przeprowadzone konsultacje z osobami prowadzącymi badania w dziedzinie korupcji na tej uczelni, m.in. z prof. Y. Many oraz L. De Sousa. Jednocześnie dziękuję M. Cabalskiemu i A. Horoszczakowi za pomoc, która okazała się nieoceniona przy powstaniu tej pracy.

Ograniczanie korupcji politycznej

5. Znaczenie zdrowych instytucji demokratycznych

Talleyrand miał ponoć powiedzieć w chwili powołania go przez Dyrektoriat na stanowisko ministra: *Zostałem ministrem – muszę zrobić wielką fortunę!* Zjawisko korupcji jest istotnie bezpośrednio związane ze strukturami władzy. Niektórzy specjaliści dowodzą również ścisłego związku pomiędzy formułą występowania korupcji a kształtem ustroju politycznego. Na przykład uważa się, że w ramach silnej dyktatury struktury korupcji są zazwyczaj kontrolowane przez szefa państwa. Poszczególne strefy wpływów, a nawet wysokość łapówek są przez niego akceptowane i dzielone pomiędzy klientalną biurokrację, zwłaszcza najważniejszymi urzędnikami państwowymi. Z drugiej strony w ramach słabej dyktatury rozwijają się konkurencyjne struktury korupcji, w ramach których poszczególni urzędnicy rywalizują o strefy wpływów. W ustrojach demokratycznych kwitnie natomiast tzw. *korupcja polityczna*, która w mniejszym stopniu kieruje się chęcią prywatnego zysku polityków, a znacznie bardziej chęcią zabezpieczenia finansowych interesów partii, koniecznych dla utrzymania partyjnych struktur administracyjnych oraz przeprowadzenia skutecznej kampanii wyborczej (J. Charap, Ch. Harm 1999). Niektórzy specjaliści uznają klientelizm za odmianę korupcji politycznej. Dokonują również rozróżnienia pomiędzy korupcją klientalną a nepotyzmem, systemem mniej trwałym i opartym na zasadzie wspierania jedynie wąskiej grupy znajomych albo członków rodziny (M. Johnston 1989).

Praktyka korupcyjna demokracji zachodnich dowodzi jednak, że trudno doszukiwać się tutaj jakiegokolwiek reguły, a korupcja służy w równym stopniu celom partyjnym, jak również osobistym. Przykłady takich właśnie praktyk odnajdujemy zarówno na szczeblu polityków rządowych, jak również samorządowych.

Ważne znaczenie dla kontroli procesów korupcyjnych ma przede wszystkim właściwie funkcjonujący ustrój demokratyczny. Mam tutaj na myśli przede wszystkim odpowiednią **wzajemną kontrolę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jakikolwiek zaburzenie równowagi pomiędzy nimi, na przykład niedostatecznie silna lub politycznie zależna pozycja władzy sądowniczej – prowadzi do systemowego wsparcia działań korupcyjnych.** Również niewystarczająca kontrola rządu przez parlament rodzi okazje do działań niezgodnych z prawem. Ponadto, uważa się, iż rozbudowanie ustawodawczego procesu decyzyjnego pomiędzy różne instytucje (komisje, podkomisje, poszczególne izby parlamentu, veto prezydenckie itp.) - wprowadza możliwość ustrzeżenia się od popełnienia błędów legislacyjnych zostawiających lukę dla działań korupcyjnych w przyszłości (S. Rose-Ackerman 1999). Z drugiej strony rozciągnięcie procesu decyzyjnego również stwarza możliwości korupcyjne, zwłaszcza poprzez blokowanie uchwalania niektórych aktów prawnych, albo przynajmniej ich znaczące opóźnianie.

Według raportu Banku Światowego skuteczne zablokowanie procesu legislacyjnego niewygodnej ustawy³ w polskim parlamencie kosztuje około 3 mln \$ (1999).

Biorąc to pod uwagę, wydaje się słuszne przyjęcie przez władzę ustawodawczą praktyki oceniania przyjmowanych aktów prawnych z punktu widzenia ich wrażliwości na korupcję. Taką funkcję mogłaby na przykład wypełniać Komisja ds. Administracji Publicznej, albo specjalna komisja parlamentarna zajmująca się działalnością anty-korupcyjną. Zaletą tego drugiego rozwiązania jest znacznie lepszy monitoring nie tylko pracy parlamentarzystów, ale również członków rządu i całej administracji publicznej oraz szansa na medialne propagowanie standardów anty-korupcyjnych.

W krajach OECD w zasadzie nie występują specjalne stałe komisje parlamentarne powołane wyłącznie w celu przeciwdziałania patologii korupcji. W wielu przypadkach można powoływać specjalne komisje o uprawnieniach śledczych, które zajmują się tym zagadnieniem, na przykład nagłośnionym przez media. Takie komisje są powoływane m.in. w Japonii, Korei Południowej, w Czechach i na Węgrzech. We Włoszech sprawami korupcji zajmuje się stała komisja parlamentarna do spraw mafii, w Belgii - senacka komisja do spraw badania przestępczości zorganizowanej, w Grecji – komisja administracji i przejrzystości służby publicznej (OECD 1999).

Wśród specjalistów panuje opinia, iż nie można zwalczać korupcji poprzez zastosowanie jednej tylko metody. W ten sam sposób trudno wyobrazić sobie skuteczne działania rozwijane jedynie w oparciu o specjalną komisję parlamentarną. Tym bardziej, iż może ona jedynie pozorować swoje prace i zostać powołana jedynie w celach propagandowych. Można więc podsumować, iż najlepszy skutek odnosi jednoczesne wprowadzenie szeregu rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych ograniczających łapownictwo. Jednocześnie komisja parlamentarna może stać się właściwym organem władzy, weryfikującym poprawność funkcjonowania innych instytucji na polu walki z korupcją. Ponadto, powinna nadzorować polityczną bezstronność tych działań. Komisja może również udzielać ponad-partyjnego politycznego wsparcia dla niejednokrotnie trudnej pracy aparatu ścigania.

6. Korupcja wyborcza

Ważnym przykładem korupcji politycznej jest niezgodne z prawem wpływanie na elektorat w celu zapewnienia osobistego lub partyjnego sukcesu wyborczego. **Dzieje się tak zazwyczaj w systemach klientalnych, w których patroni polityczni dostarczają różnego rodzaju dóbr (stanowisk w administracji, świadczeń publicznych, a nawet małych wypłat) dla wyborców, albo osób, które w znaczący sposób mogą zmobilizować poparcie społeczne.** Formą takiego typu skorumpowania może być uzyskanie poparcia lokalnych mediów, stowarzyszeń społecznych i religijnych w zamian za obietnice rewanżu finansowego ze środków publicznych lub w postaci decyzji administracyjnych (D. Della Porta, Y. Meny 1997).

³ Wydaje się, że tak wysoką "cenę" osiągają tylko niektóre projekty parlamentarne, gdzie w grę wchodzi gigantyczne środki finansowe. W przypadku raportu Banku Światowego najprawdopodobniej może chodzić o projekt ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych ustaw.

Podstawowym sposobem anty-korupcyjnym przy tego typu praktykach jest wyraźne utrudnienie politykom dokonywania stosownej rekompensaty dla wąskiej grupy zwolenników kosztem środków publicznych lub w ramach decyzji administracyjnych. Odpowiednie przepisy w zakresie przejrzystości dochodów partii politycznych oraz kontrola mediów może utrudnić taką „rekompensatę”. Ponadto, istotne znaczenie ma oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych w administracji, przy równoczesnym oparciu rekrutacji oraz awansu urzędników wyłącznie na obiektywnych kryteriach merytorycznych. Innego typu działaniem w tej mierze będzie ustanowienie jasnych reguł podejmowania decyzji publicznych w oparciu o kryterium bezstronności i dobra wszystkich obywateli. Próba ograniczenia systemu zależności klientalnych jest także w niektórych państwach ograniczanie możliwości uzyskiwania mandatu wyborczego jednocześnie na szczeblu lokalnym i narodowym, albo zakazu obejmowania funkcji we władzach samorządowych różnych szczebli terytorialnych. Innego typu formą przeciwdziałania jest odejście w wyborach lokalnych od ordynacji proporcjonalnej na rzecz wyborów opartych o ordynację większościową. W tym wypadku chodzi głównie o silniejsze powiązanie polityka z jego okręgiem wyborczym i kontrolą lokalnej społeczności oraz ograniczenie znaczenia partii ogólnokrajowych w wyborach municypalnych.

Ponadto, możliwość zmniejszenia korupcji politycznej wiąże się z wprowadzeniem przejrzystych reguł funkcjonowania służby cywilnej, zwłaszcza na szczeblu samorządowym. Ważnym elementem prawidłowego funkcjonowania tej służby winna być jej apolityczność oraz oddzielenie urzędników od udziału w partiach politycznych lub działania na rzecz ugrupowań politycznych. Kluczową sprawą wydaje się być zwłaszcza kwestia przyjęcia wiarygodnych reguł rekrutacyjnych i promocji w łonie kadry urzędniczej.

7. Finansowanie partii politycznych

Podstawową formą korupcji politycznej pozostaje jednak możliwość niezgodnego z prawem finansowania partii politycznych przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa. Jest to jednocześnie bodaj największy problem współczesnej demokracji. W jaki sposób zapewnić finansowanie partii politycznych, aby jednocześnie nie prowokować zachowań korupcyjnych? W niektórych państwach trudno oprzeć finansowanie partii politycznych wyłącznie na wydatkach pochodzących z budżetu państwa. Z drugiej strony nie można oczekiwać, iż rosnące koszty kampanii wyborczych pokrywane przez sponsorów prywatnych będą pozostawione bez jakiegokolwiek rekompensaty. W większości przypadków biznesmeni będą bowiem wyczekiwali na korzystne dla siebie decyzje polityczne, będące wynikiem ich uprzedniego zaangażowania finansowego w okresie elekcyjnym.

Częstym przypadkiem jest powierzanie przez partie polityczne funkcji skarbnika osobie nie korzystającej, ani z mandatu poselskiego, ani nie obejmującej żadnego stanowiska w administracji rządowej. Dzieje się tak niejednokrotnie dlatego, aby utrzymać taką osobę poza kontrolą instytucji przeciwdziałających korupcji, a jednocześnie ukryć proces podejmowania zobowiązań politycznych względem sponsorów pochodzących z kręgów biznesu (S. Rose-Ackerman 1999). Dlatego interesującym rozwiązaniem tej kwestii mogłoby być obarczenie osobistą

odpowiedzialności karną skarbnika oraz szefa partii za stan finansów partii oraz ich zgodność z przepisami prawa. Podczas kiedy skarbnicy bywają niekiedy pociągani do osobistej odpowiedzialności prawnej, szefowie ugrupowań, którzy zwykle aprobują najważniejsze decyzje finansowe – pozostają zazwyczaj bezkarni. Wyjątek w tej mierze stanowi bezprecedensowa sprawa wytoczona byłemu kanclerzowi Niemiec, H. Kohlowi.

W 1997 roku wybuchła w Czechach afera związana z finansowaniem rządzącej partii politycznej, która zakończyła się dymisją premiera V. Klause oraz porażką wyborczą Obywatelskiej Partii Demokratycznej. Obecnie przed sądem w Pradze toczy się proces skarbnika tego ugrupowania, który odpowiada za niezgodne z prawem księgowanie przychodów i wydatków partii. Dochody ODS były bowiem księgowane w taki sposób, aby umożliwić zapłacenie zaniżonych podatków. W ten sposób doszło do sytuacji paradoksalnej - rządząca partia oszukiwała skarb państwa, którego interesów powinna raczej strzec. Ponadto, szereg dochodów było nie ujmowane w sprawozdaniu finansowym, albo księgowane pod fikcyjnymi adresami i nazwiskami. Prasa czeska ujawniła również, iż niektóre darowizny pochodziły od osób lub instytucji, które wkrótce uzyskały niezwykle korzystne kontrakty rządowe. Tak się stało na przykład w sprawie dotacji sięgającej 7 mln. koron od biznesmena M. Szrejby, współwłaściciela prywatyzowanych w tym samym okresie zakładów metalurgicznych w Trzyńcu. Część pieniędzy wpływała na utajnione konta zagraniczne partii, prawdopodobnie usytuowane w Szwajcarii. Jest to pierwszy przypadek procesu sądowego wytoczonego w Czechach w związku z oszustwami finansowymi partii politycznej.

Na podstawie: B. Sierszula (2000).

Podstawowym warunkiem skutecznego prawa ograniczającego korupcję w odniesieniu do finansowania partii politycznych wydaje się być jawność dochodów i wydatków przed opinią publiczną (*Programme of Action 1997*). Republika Federalna Niemiec była pierwszym krajem europejskim, który wprowadził bezpośrednio i jawne finansowanie partii politycznych. Szczegóły określa ustawa o partiach politycznych z 1967 roku, zmieniona w 1994. Jawny tryb finansowania partii zakłada również konstytucja Niemiec. Federalny Trybunał Konstytucyjny określił jednocześnie, że wysokość finansowania partii politycznej przez państwo nie powinno przekraczać 50% jej całkowitych dochodów. W ten sposób partie są niejako zmuszone do szukania sponsorów – powinny to czynić jednak jawnie. Partie mają obowiązek sporządzania raportu określającego całokształt dochodów, wydatków i aktywów. Raport jest weryfikowany każdego roku przez niezależnego rewidenta. Wszystkie raporty są przekazywane do końca września przewodniczącemu Bundestagu, które je weryfikuje oraz publikuje. W przypadku przekazania dotacji powyżej 20.000 marek - sprawozdanie finansowe musi uwzględniać darczyńców (ich nazwiska, adresy oraz całkowitą przekazaną kwotę). W razie niedopełnienia tego obowiązku kara wynosi dwukrotną wartość przyjętego podarunku plus całkowita kwota wypłacona niezgodnie z ustawą. Ponadto, Federalny Trybunał Obrachunkowy kontroluje wszystkie wydatki poniesione przez ugrupowania polityczne w trakcie kampanii wyborczych.

Niestety, pomimo takiego systemu zabezpieczeń Niemcy nie uchroniły się przed bodaj największym w swojej historii skandalem korupcyjnym, opartym właśnie

o niejawne wpłaty finansujące CDU. Dobre prawo wprowadziło nie ustrzegło niemieckiego systemu partyjnego od wystąpienia zjawisk korupcji politycznej, ale spowodowało, że zostały one ujawnione i osądzone, a H. Kohl oraz CDU poniosły ogromne straty polityczne i materialne. Stało się tak można rzec, ku przestrodze dla innych ugrupowań politycznych na przyszłość. Wydaje się nawet, że wspomniana afery wzmocniła standardy anty-korupcyjne w Niemczech oraz uczuliła polityków na realne zagrożenie, jakim może być działanie korupcyjne dla ich kariery (*Środki zapobiegające korupcji* 1999).

Pomimo corocznego wsparcia finansów CDU w wysokości około 70 mln marek z budżetu federalnego oraz rozbudowanego systemu kontroli finansów partyjnych - na kontach Chrześcijańskiej Demokracji Niemiec zanotowano w wyniku niezależnego badania audytorskiego w sumie przeszło 12 mln marek niewiadomego pochodzenia. Odpowiedzialnością za złamanie prawa, w tym konstytucyjnej normy o jawności dochodów partyjnych obarczono H. Kohla, postać wydawać by się mogło pomnikową we współczesnej historii Niemiec. Przy okazji odsłonięto niektóre mechanizmy niemieckiego kapitalizmu politycznego. Prasa podejrzewa mianowicie, iż niejawne pieniądze były oferowane rządzącej CDU głównie w zamian za korzystne kontrakty rządowe. Część beneficjentów była związana z przedsiębiorstwami zagranicznymi, które jak w przypadku Elfa były powiązane z francuskimi władzami państwowymi. W ten sposób francuski koncern - prawdopodobnie za cichym przyzwoleniem F. Mitteranda - wspierał sukces wyborczy kanclerza H. Kohla. Niejawne pieniądze służyły również kanclerzowi do gruntowania własnej pozycji w partii oraz wspierania swoich klientów politycznych.

Na podstawie: K. Bachmann; J. Haszczyński; J. Hoagland (2000).

Większość krajów OECD nie posiada tak dobrego jak Niemcy prawa o finansowaniu partii politycznych. Taka sytuacja ma na przykład miejsce w Austrii i Danii, gdzie obowiązują bardzo liberalne reguły i na przykład ujawnia się sponsorów w przypadku jedynie bardzo wysokich dotacji. Dla odmiany we Francji, po serii skandali korupcyjnych wprowadzono całkowity zakaz finansowania partii przez firmy prywatne. System finansowania opiera się głównie na dotacjach z budżetu państwa (w roku 1999 sięgnęły one poziomu 80 mln euro) oraz na składkach członkowskich i datkach przekazywanych przez osoby prywatne. Jednocześnie rozliczne organizacje współpracujące z partiami politycznymi w sposób potajemny finansują działania partyjne lub sponsorują indywidualnych polityków. W ten sposób surowe prawo jest w praktyce obchodzone przez skorumpowanych działaczy politycznych (T. Stylińska 2000).

System funkcjonujący w Belgii w zasadzie zmierza w podobnym kierunku, tzn. niemal całkowitego finansowania partii politycznych ze środków publicznych. Partie otrzymują kwotę zryczałtowaną oraz dotację wynikającą z udzielonego w wyborach poparcia społecznego. Tego typu sposób finansowania jest zapewne najlepszym rozwiązaniem, jakie można sobie wyobrazić z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji. Wymaga jednak samodyscypliny ugrupowań politycznych, aby nie szukały możliwości pozyskiwania pozabudżetowych dochodów. Z drugiej strony również w Belgii prawodawca pozostawił poważną lukę systemową. Przedsiębiorstwa mogą bowiem finansować partie w sposób pośredni, poprzez dotacje przekazywane na stowarzyszenia obywatelskie związane z poszczególnymi

ugrupowaniami politycznymi. Wprawdzie sprawozdania finansowe tych stowarzyszeń podlegają kontroli biegłych rewidentów, ale daje to w dalszym ciągu znaczne możliwości faktycznego omijania zapisów prawnych. Innego typu luką w przepisach o jawności finansowania partii politycznych będzie brak zapisu o granicy drobnych wpłat od szeregowych zwolenników partii (tzw. cegiełek wyborczych). Brak takiego limitu daje możliwość zaksięgowania tutaj praktycznie wszystkich dotacji, zwłaszcza od podmiotów, którym z różnych względów zależy na zachowaniu anonimowości. Szereg stanów amerykańskich wprowadziło w związku z powyższym wymóg ograniczenia indywidualnych kwot dotacji (S. Rose-Ackerman 1999).

Innym sposobem zmniejszenia korupcji na omawianym obszarze jest ustanowienie limitów kosztów poniesionych na całą kampanię wyborczą, skracanie czasu trwania oficjalnej kampanii wyborczej, zakaz finansowania partii przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorstwa państwowe. Wreszcie, **umożliwienie odliczania części darowizn finansujących krajowe partie polityczne od podatków**. Zwłaszcza to ostatnie rozwiązanie wydaje się być jednocześnie korzystne zarówno dla ofiarodawców (firmy uzyskują wymierną korzyść w zamian za darowizny), samych partii (mogą łatwo znaleźć sponsorów) i ze względów kontrolnych (łatwość rejestracji darczyńców). Być może pomysł ten należałoby rozważyć w ramach podejmowanej aktualnie w Polsce dyskusji o nowelizacji systemu podatkowego.

Obowiązujące w Grecji przepisy nakazują partiom ujawnianie sponsorów wpłacających dotacje powyżej 300.000 drachm (ok. 850\$). Lista ofiarodawców oraz rachunki każdej partii powinny być każdego roku opublikowane na łamach przynajmniej dwóch ogólnokrajowych dzienników. Ponadto każdy kandydat startujący w wyborach jest osobiście zobligowany do przedstawienia swoich wydatków, w tym wskazania ofiarodawców kwot przewyższających 50.000 drachm. Swoje oświadczenia finansowe winni zamieścić co najmniej w jednym dzienniku ukazującym się w ich okręgu wyborczym (*Środki zapobiegające korupcji* 1999).

W systemie irlandzkim również obowiązują regulacje dotyczące ujawnienia z imienia i nazwiska darczyńców finansowych dla partii politycznych. Ponadto, każdy członek parlamentu oraz osoby nie wybrane, ale startujące w wyborach - powinny rozliczyć się z kosztów kampanii wyborczej w sposób bardzo szczegółowy (imiennie listy ofiarodawców powyżej 100 funtów). Jednocześnie terminowe niedopełnienie obowiązku sprawozdawczego względem Komisji Urzędów Publicznych (*Public Offices Commission*) jest traktowane przez prawo jako równoznaczne z popełnieniem przestępstwa (!). Interesującym przepisem jest także zobowiązanie darczyńców, niezależnie od tego czy są to przedsiębiorstwa, czy na przykład związki zawodowe - do informowania o przekazaniu darowizn o wartości przewyższającej 4.000 funtów oraz wskazania dokładnej kwoty i adresata.

Warto również wspomnieć o tym, że **finansowanie partii politycznych może mieć związek nie tylko z faworyzowaniem niektórych przedsiębiorstw krajowych, ale w niektórych przypadkach wpływa na politykę zagraniczną władz publicznych, a nawet może mieć znaczenie dla bezpieczeństwa państwowego**. Dlatego w większości krajów OECD zabronione są subwencje dla partii politycznych pochodzące z wpływów zagranicznych.

Według dziennika *New York Times* pochodzący z Tajwanu kalifornijski biznesmen J. Chung przyznał się w śledztwie, że wpłacone przez niego pieniądze na rzecz amerykańskiej partii demokratycznej w okresie drugiej kampanii wyborczej B. Clintona – pochodziły w istocie od wiceprezesa chińskiej firmy raketowej a jednocześnie podpułkownika armii chińskiej – L. Chao-ling. Pani podpułkownik jest jednocześnie córką chińskiego generała, będącego wówczas członkiem „politbiura” oraz decydującym w armii za import oraz eksport uzbrojenia. L. Chao-ling gościła także na sowicie opłacanych bankietach wyborczych, a nawet uzyskała zdjęcie z samym prezydentem. Jednocześnie w tym samym czasie B. Clinton wydał rozporządzenie ułatwiające chińskim firmom rakietowym uzyskiwanie zamówień na wprowadzanie amerykańskich sztucznych satelitów na orbitę okołozemską. Ocenia się, że suma dotacji armii chińskiej na komitet wyborczy partii demokratycznej wyniósł w roku 1996 ok. 100 tys. \$. Bynajmniej nie jest to dużo zważywszy na kwotę wszystkich wydatków tej kampanii, szacowanych na ok. 194 mln. \$. Z drugiej jednak strony ewentualny wpływ tej dotacji na decyzje strategiczne mógł być poważny. Warto również przypomnieć, że Demokraci musieli po zakończeniu kampanii zwrócić część pieniędzy, kiedy okazało się, iż pochodzą od biznesmenów indonezyjskich.

Na podstawie: J. Kalabiński 1998.

8. Konflikt interesów i dochody polityków

Innym sposobem regulowania korupcji politycznej jest objęcie kontrolą i ujawnienie przed społeczeństwem dochodów polityków. Parlamentarne rejestry otrzymywanych wynagrodzeń, majątku własnego oraz najbliższej rodziny funkcjonują w większości badanych krajów. Są one niekiedy udostępniane opinii publicznej w formie specjalnej strony internetowej albo oficjalnej publikacji urzędowej. Tak jest na przykład w Belgii, gdzie lista parlamentarzystów, pełniących przez nich funkcje i mandatów wyborczych, oświadczenia o działalności zawodowej w ciągu ostatnich 12 miesięcy oraz pensji są publikowane w *Moniteur Belge*, oficjalnym dzienniku urzędowym. Belgowie zamierzają również wprowadzić podobny obowiązek wobec polityków szczebla samorządowego. Ponadto, parlamentarzyści składają przed Trybunałem Audytorskim szczegółowe oświadczenia majątkowe, które są aktualizowane co pięć lat. Oświadczenia są utajnione i jedynie sędzia śledczy jest upoważniony do wglądu do nich (*Środki zapobiegające korupcji* 1999).

Znaczące dochody polityków, wykraczające poza ich normalne możliwości finansowe nie tylko świadczą o pospolitej korupcji, ale mogą być dowodem wskazującym na innego typu działalność przestępczą. W niektórych państwach łapówki wiążą przedstawicieli elity politycznej ze zorganizowaną przestępczością, handlem narkotykami itp.

W przypadku działalności korupcyjnej wielu najwyższych przedstawicieli władzy Ameryki Łacińskiej najczęściej w grę wchodzi astronomiczne łapówki oraz nielegalne dochody pochodzące z handlu narkotykami. Korupcja zawiera w sobie bezpośrednie związki elity politycznej ze środowiskami kartelowymi i mafijnymi. Śledztwo prowadzone przeciwko byłemu prezydentowi Meksyku C. Salinasowi oraz jego najbliższemu krewnym dowiodło zgromadzenia w wyniku łapówek oraz nadużywania władzy gigantycznego majątku. Na samych tylko kontach w bankach szwajcarskich ujawniono w roku 1996 ok. 100 mln.\$. Ponadto, stwierdzono istnienie około 45 innych kont bankowych, których stanu policja nie zna, 39 nieruchomości rozsianych po całym kraju, w tym bogate rezydencje oraz rancza. Jednocześnie amerykańska agencja antynarkotykowa (DEA) prowadzi śledztwo przeciwko klanowi Salinasów.

Na podstawie: M. Tryc – Ostrowska 1996.

Inne zagadnienie dotyczy konfliktu interesów pomiędzy funkcjami publicznymi pełnionymi przez polityka a jego ewentualną inną działalnością zarobkową. W oczywisty sposób może tutaj zachodzić kolizja interesów pomiędzy dobrem publicznym a dobrem partykularnym. **Pozycja parlamentarzysty albo członka rządu daje wprost znakomitą okazję do korupcyjnego lobowania na rzecz przedsiębiorstwa prywatnego, którego interesy są reprezentowane przez polityka.** W tej mierze panuje niestety znacznie większa liberalizacja przepisów wśród badanych krajów. Niektóre całkowicie zabraniają działalności gospodarczej osobom publicznym (np. Korea Południowa), inne ją jedynie ograniczają do firm które mogą mieć interesy wobec sfery publicznej, na przykład ubiegają się o kontrakty rządowe. Taka sytuacja ma miejsce w Hiszpanii, gdzie ministrowie nie mogą odgrywać czynnej roli w spółkach, które realizują zamówienia publiczne. W niektórych przypadkach ograniczone są również prawa majątkowe parlamentarzystów lub ministrów, na przykład możliwości posiadania akcji firm uczestniczących w zamówieniach rządowych. W innych przypadkach rozwiązanie ewentualnego konfliktu interesów nie jest regulowane prawnie, a jedynie normami obyczaju politycznego. W większości stanów USA posłowie nie mogą głosować w sprawach firm, w których mają jakiegokolwiek udziały osobiste. Jak jednak pokazuje praktyka, sami najczęściej wnoszą pod głosowanie dany temat, aktywnie na jego rzecz lobują oraz ostatecznie głosują zgodnie z prywatnym a nie publicznym interesem (S. Rose-Ackerman 1999).

Jeszcze innym rozwiązaniem jest nałożenie na polityków obowiązku informowania o prowadzonej działalności poza-politycznej. Na przykład w Szwecji parlamentarzyści informują o dodatkowym zatrudnieniu, w tym nazwisku właściciela firmy, zawartych umowach finansowych, posiadanych akcjach firm prywatnych oraz nieruchomościach o charakterze handlowym. Wpisanie do rejestru nie jest jednak dla szwedzkich posłów obligatoryjne. W pozostałych krajach Unii Europejskiej, za wyjątkiem Luksemburgu parlamentarzyści są zobligowani do informowania o majątku lub interesach finansowych.

W przypadku Włoch obowiązek informowania o dochodach prywatnych ciąży na ministrach i podsekretarzach stanu, parlamentarzystach, radnych samorządowych w jednostkach powyżej 50.000 mieszkańców oraz dyrektorach wszystkich instytucji i przedsiębiorstwach państwowych. Ponadto, obowiązek uczynienia podobnej deklaracji ciąży na prezydentach i dyrektorach generalnych firm, w których skarbu państwa posiada przynajmniej 20% udziały, albo uczestniczy w kontraktach publicznych przekraczających 500 mln. lirów lub 50% obrotów rocznych przedsiębiorstwa (OECD 1999).

Kolejne zagadnienie odnosi się do rejestracji upominków i darowizn. W większości krajów istnieją reguły ograniczające swobodę polityków do przyjmowania podarunków oraz obowiązek rejestrowania korzyści wpływających na indywidualne konta wyborcze. Być może najbardziej restrykcyjne prawo istnieje w Irlandii, gdzie upominki nie powinny przekroczyć wartości 100 funtów. O każdorazowym przypadku przekroczenia tej sumy należy powiadomić *Public Offices Commission* oraz przewodniczących izb parlamentu (*Środki zapobiegające korupcji* 1999).

Okazję do nadużyć daje również lobbying parlamentarny. Z jednej strony jest on uważany za formę wyrażania opinii przez zorganizowane grupy społeczne wobec deputowanych do parlamentu. Właśnie ta forma praktyki politycznej posiada szczególne znaczenie w demokracji amerykańskiej, gdzie jest generalnie postrzegana jako podstawowy przejaw aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony **lobbying bardzo często może przekroczyć granicę dozwolonego prawem wyrażania opinii – a staje się w praktyce kupowaniem wpływów w zamian za korzyści materialne, propagandowe lub inne**. Dlatego wydaje się konieczne prowadzenie rejestru grup i organizacji prowadzących działalność wśród parlamentarzystów i skłonienie ich do przestrzegania podstawowych reguł etycznych lobbyingu. Oferowanie korzyści materialnych oraz drogich upominków powinno być przy tym kategorycznie zakazane. Rejestr grup lobbyingowych obowiązuje na przykład w parlamencie włoskim. Jednocześnie każdego rodzaju wydatki oraz przedsięwzięcia wobec polityków muszą być zgłoszone do tego rejestru, który jest prowadzony oraz publikowany przez prezydenta senatu (OECD 1999). Specjaliści Rady Europy sugerują także potrzebę ustanowienia wewnętrznych kodeksów etycznych dla organizacji lobbyingowych (*Programme of Action* 1997).

Specjalną sferą powiązań polityków ze światem gospodarki są przedsiębiorstwa państwowe kontrolowane zazwyczaj przez wysokich urzędników politycznych. **Niejednokrotnie udział w radzie nadzorczej takiego przedsiębiorstwa ma raczej na celu gratyfikację partyjnej klienteli, aniżeli autentyczne nadzorowanie interesów publicznych**. Dlatego w stosunku do tego typu praktyk coraz częściej proponuje się przyjęcie jedynie symbolicznej formuły wynagradzania członków rad nadzorczych. Z drugiej strony do rad mogą być delegowani przedstawiciele administracji, wyposażeni w odpowiednie instrukcje i kwalifikacje merytoryczne. Jednocześnie w danym obszarze problemowym powinna istnieć jasno zdefiniowana strategiczna polityka rządu lub danego resortu. Będzie ona mogła być wykorzystywana w nadzorowaniu pracy publicznych przedsiębiorstw oraz kontroli działań podejmowanych na tym polu poprzez opinię publiczną. Podobne rozwiązania proponuje się zastosować również wobec rządowych agencji i funduszy celowych. Sugeruje się na przykład, aby na ich czele stali wyłaniany w specjalnych konkursach urzędnicy służby cywilnej, a nie przedstawiciele klienteli politycznej.

9. Immunitet polityczny

Kolejną kwestią wymagającą omówienia wydaje się być zakres odpowiedzialności karnej czynnych polityków. Rzecz jasna nie leży w interesie publicznym, aby politycy uwikłani byli nieustannie w procesy sądowe natury prywatnej. Na przykład, aby głowa państwa przesłuchiwana była jako świadek w sprawie karnej. W wyjątkowych sytuacjach jest więc usprawiedliwione prawo przyznawania immunitetu dla polityków. Z drugiej strony równie ważne jest, aby określanie zasięgu tego immunitetu było jak najwęższe. **Zupełnie niezrozumiałe jest, dlaczego do odpowiedzialności karnej automatycznie nie mają być pociągani politycy właśnie za przestępstwa korupcyjne. Jeżeli immunitet ochrania przestępstwa korupcyjne – w praktyce przyczynia się do bezkarności polityków w tym względzie oraz do upowszechniania tej patologii.** Ponadto, jest to jaskrawe nadużycie normy równości wszystkich obywateli wobec prawa. Wyjątki od tej zasady podważają więc autorytet społeczny systemu sprawiedliwości (J. Pope 1999). Ponadto, obniżają także rangę stanu politycznego. Ujawnione przez media przestępstwo na szczytach władzy pozostawione bez odpowiedzi wymiaru sprawiedliwości gruntuje bowiem opinię o skorumpowaniu całej elity politycznej oraz systemie wzajemnych oskarżeń na szczytach władzy, które blokują jakiegokolwiek zdecydowane kroki w tej mierze. Pozostawienie tej kwestii jedynie werdyktowi społecznemu w kolejnych wyborach wydaje się być nadmiernym rozszerzeniem norm demokratycznych, skutkującym kompromitacją instytucji publicznych oraz podważającym zaufanie do ustroju demokratycznego.

W badanych krajach funkcjonują rozmaite reguły pociągania polityków do odpowiedzialności karnej. Zwykle przepisy w znaczącym stopniu chronią polityków, niestety także w zakresie oskarżeń korupcyjnych. Na przykład na Węgrzech postawienie w stan oskarżenia jest możliwe wyłącznie w przypadku stwierdzenia przestępstwa *flag rant elit*. Jak wiadomo w przestępstwach korupcyjnych jest to zadanie niezwykle utrudnione. Zgoda wybieralnych ciał politycznych na zawieszenie immunitetu ich członka w sprawie każdego zarzutu prawnego jest również wymagana w Niemczech, Luksemburgu oraz Irlandii. W przypadku posła musi być to zgoda parlamentu, a w przypadku polityków niższych szczebli władz – zgoda danej rady samorządowej. W Szwajcarii wszystkie wypadki zawieszenia immunitetu politycznego muszą być dokonane za zgodą Parlamentu Federalnego. W pilnych oraz uzasadnionych przypadkach zgodę na czynności sądowe wyraża jednak specjalna czteroosobowa komisja parlamentarna. W Portugalii nie jest wymagana zgoda parlamentu na etapie postawienia oskarżenia, czynności śledczych i sądowych. Parlament udziela jednakże zgody na aresztowanie polityka na podstawie uprawomocnionego wyroku sądowego, i jedynie przy wyrokach skazujących poniżej trzech lat więzienia. W przypadku poważnych przestępstw, to znaczy przy orzeczeniu przez sąd kary powyżej trzech lat więzienia – zawieszenie immunitetu politycznego jest bowiem automatyczne. Sprawa sądowa toczy się przed zwykłym sądem. Wedle specjalnej procedury przebiega natomiast postępowanie śledcze oraz działania sądowe w przypadku prezydenta lub premiera rządu. Jest ona możliwa wyłącznie w ramach parlamentarnej komisji śledczej powołanej specjalnie dla zbadania zarzutów stawianych dwóm najważniejszym osobom w państwie. Komisja jest wyposażona we wszystkie prawem przewidziane funkcje śledcze (*Programm of Action* 1997).

Praktyka stosowana w Portugalii jest wyjątkowa. Zazwyczaj wobec czynnych polityków prawo przewiduje specjalną procedurę sądową. Na przykład w Norwegii funkcję taką pełni Sąd Najwyższy Usuwający z Urzędu (*High Court of Impeachment*). W Finlandii zgodę na postawienie w stan oskarżenia wyraża przewodniczący parlamentu. Następnie z grona deputowanych wyłania się sześciu sędziów oraz kolejnych sześciu z szeregów doświadczonych sędziów zawodowych. Tak wyłoniony trybunał sędzi przestępstwa dokonane przez polityków w oparciu o funkcjonujące w Finlandii prawo karne (*Program of Action 1997*). W Meksyku prezydent, premier i ministrowie podlegają przewodowi sądowemu przed specjalnie powołaną przez parlament komisją. Orzeka ona w sprawach dotyczących złamania konstytucji, w innych poważnych wypadkach naruszenia interesów federacji oraz w przy okazji stwierdzenia poważnych nadużyć finansowych i niegospodarności funduszy publicznych. W stosunku do głowy państwa komisja orzeka również we wszystkich innych przestępstwach kryminalnych (OECD 1999).

10. Kodeksy etyczne polityków

Obok czynności podejmowanych na gruncie prawa normy anty-korupcyjne są określane w oparciu o regulaminy i kodeksy etyczne polityków. Służą one upowszechnianiu właściwych wzorów zachowania w służbie publicznej i stanowią ważny element uzupełniający system prawny. Ponadto, **kodeksy etyki dla członków elity politycznej dają początek wszystkim innym kodeksom funkcjonującym w służbie publicznej, przede wszystkim kodeksom służby cywilnej**. Określają również modelowy standard zachowań w życiu politycznym. Powinny być nie tylko zbiorem zasad, ale również praktycznym przewodnikiem wskazującym sposoby zachowania w konkretnych sytuacjach problemowych pojawiających się w związku z wykonywaniem obowiązków publicznych.

Bodaj najbardziej znanym oraz jednym z pierwszych tego typu był zbiór zasad przygotowany dla Premiera Wielkiej Brytanii w 1995 roku przez komisję działającą pod przewodnictwem Lorda Nolana. Komisja zaproponowała siedem podstawowych zasad, które od tego czasu obowiązują polityków parlamentu, członków rządu, korpusu służby cywilnej, agencji rządowych i instytucji służby zdrowia. Stały się one również podstawą do opracowania szczegółowych kodeksów etyki wśród całego katalogu grup zawodowych w służbie publicznej w Wielkiej Brytanii. Są to m.in. kodeksy: służby cywilnej, menedżerów publicznych, ministrów, korpusu urzędników agencji rządowych, korpusu służby zdrowia, doradców politycznych w służbie publicznej, organizacji lobbyngowych w parlamencie itp.

Zasady życia publicznego Komisji Nolana

1. **Zasada bezstronności:** sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje kierując się jedynie dobrem publicznym. Nie powinni kierować się chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół.
2. **Zasada niezawisłości:** sprawujący funkcje publiczne nie powinni stawiać się w sytuacji finansowej, czy jakiegokolwiek innej zależności od osób trzecich czy od organizacji, które mogłyby wpływać na sposób sprawowania ich funkcji publicznych.

3. **Zasada obiektywizmu:** podczas wypełniania zadań publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi.
4. **Zasada odpowiedzialności:** sprawujący funkcje publiczne odpowiadają przed społeczeństwem za swoje decyzje i działania, i muszą poddać się wszelkim odpowiednim dla ich stanowiska procedurom kontrolnym.
5. **Zasada jawności:** sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działać tak jawnie, jak to jest tylko możliwe. Powinni podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny.
6. **Zasada uczciwości:** sprawujący funkcje publiczne powinni deklarować wszelkie prywatne korzyści związane z zajmowanym stanowiskiem i zażegnać wszystkie wyniki konflikty w sposób chroniący dobro społeczne.
7. **Zasada przywództwa:** sprawujący funkcje publiczne powinni promować i wspierać realizację wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym.

Na podstawie: *Summary of the Nolan Committee's 2000.*

11. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania można zwrócić uwagę na najczęściej pojawiające się propozycje ograniczania korupcji politycznej:

- (a) **Konieczność precyzyjnego określenia szeregu przypadków korupcji politycznej, jako przestępstw karalnych na mocy prawa.** Wprowadzenie kodeksów etyki parlamentarzystów, ministrów oraz politycznych funkcjonariuszy samorządowych.
- (b) **Wyłączenie spraw prawnych związanych z korupcją spod immunitetu obejmującego członków elity politycznej.** Takie wyłączenie winno obejmować polityków zarówno parlamentarnych, rządowych oraz na szczeblu władz samorządowych. Propozycja ma zastosowanie głównie względem polityków pełniących wysokie funkcje w administracji publicznej, którzy niejednokrotnie mogą być zaangażowani w działania niezgodne z prawem.
- (c) **Zakaz pełnienia funkcji publicznych, zarówno wybieralnych, jak również w administracji publicznej – dla osób skazanych za przestępstwa korupcyjne.**
- (d) **Zasada automatycznego zawieszania w czynnościach zawodowych polityków oskarżonych w sprawach korupcyjnych, zwłaszcza obejmujących stanowiska w administracji publicznej.**

- (e) **Ujawnianie przed opinią publiczną rejestru majątkowego polityków, ich dochodów oraz dochodów najbliższej rodziny.** Rokroczne publikowanie trendów zmiany poziomu dochodu (majątku). Również propozycja restrykcyjnego ograniczenia działalności komercyjnej dla polityków w trakcie pełnienia oraz tuż po zakończeniu służby publicznej. Podobne ograniczenie jest również sugerowane w odniesieniu do członków najbliższej rodziny polityków, szczególnie w przypadku działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku publicznego lub zamówień publicznych. Ustanowienie specjalnych funduszy powierniczych zajmujących się prowadzeniem interesów komercyjnych polityków w trakcie pełnienia przez nich godności publicznych.
- (f) Wprowadzenie restrykcyjnego prawa o finansowaniu partii politycznych, opierającego się na **jawności dochodów i wydatków, stanu majątkowego partii.** Zmniejszenie wielkości wpływów pochodzących od firm prywatnych, obniżenie wysokości wpływów z tzw. cegiełek wyborczych, obarczenie osobistą odpowiedzialnością karną skarbnika oraz przewodniczącego partii za czynności finansowe dokonywane niezgodnie z prawem. Powiązanie wpłat na konta partyjne z możliwością częściowego ich odliczania od opodatkowania.
- (g) **Określenie jasnych zasad oraz odpowiedzialności prawnej za korupcję organizacji lobbystycznych.**
- (h) **Zakaz łączenia funkcji politycznych pochodzących z wyboru.** Ponadto, wprowadzenie zakazu łączenia mandatu posła lub radnego z pracą w administracji na stanowiskach urzędniczych.
- (i) Wprowadzenie **specjalnej komisji parlamentarnej monitorującej proces stanowienia prawa z punktu widzenia jego podatności na korupcję,** weryfikującej deklaracje majątkowe polityków oraz kontrolującej postępowanie administracji publicznej w zakresie korupcji. Umożliwienie komisji kształtowania oraz popularyzowania standardów zachowań anti-korupcyjnych w administracji i mediach.
- (j) **Określenie przez elity polityczne strategii działań rządu podejmowanych w poszczególnych obszarach administracji publicznej.** Uzasadnianie podejmowanych wyborów politycznych wobec opinii publicznej.
- (k) **Przygotowanie przez rząd strategii działań anti-korupcyjnych,** obejmującej wieloletnią perspektywę czasową oraz wielostronność prowadzonych przedsięwzięć prawnych i organizacyjnych.

Przeciwdziałanie korupcji administracyjnej

12. Środki prawne zapobiegania korupcji administracyjnej

W wielu przypadkach trudno oddzielić korupcję polityczną od korupcji popełnianej „na urzędzie”. Dzieje się tak dlatego, iż wiele decyzji administracyjnych jest podejmowanych właśnie przez polityków piastujących funkcje kierownicze w aparacie państwowym lub samorządowym. W związku z tym szereg regulacji antykorupcyjnych dotyczących decyzji administracyjnych oraz sposobu kontrolowania decydentów - odnosi się w równym stopniu do polityków, jak również urzędników instytucji publicznych. Wzajemne pokrywanie się wpływów politycznych oraz urzędniczych występuje na wielu płaszczyznach pracy administracji, ale wielokrotnie właśnie na obszarach bezpośrednio zagrożonych korupcją. Należą do nich m.in. zamówienia publiczne, prywatyzacja, sprzedaż mienia publicznego, przyznawanie zwolnień oraz koncesji itd. W dużym stopniu takie zagrożenie występuje na poziomie władz terytorialnych, gdzie zakres decyzji administracyjnych podejmowanych bezpośrednio przez urzędników pochodzących z wyboru jest bodaj największy.

Skandale korupcyjne we Francji obejmują całe spektrum sceny politycznej. Niejednokrotnie są w nie zamieszani czołowi politycy piastujący funkcje w administracji samorządowej oraz rządowej. Jednak bodaj najsłynniejsze afery ostatniego czasu wiążą się z funkcjonariuszami partii socjalistycznej. Jednym z nich, R. Dumas - postawiono zarzut przyjęcia gigantycznej łapówki sięgającej sumy 10 mln \$ od firmy Elf. Była to cena jaką francuski koncern zapłacił za zgodę ówczesnego ministra spraw zagranicznych za koncesję na dostarczenie Tajwanowi sześciu wojskowych fregat. Co ciekawe, łapówka była wypłacana nie bezpośrednio, ale za pośrednictwem długoletniej kochanki polityka, która dzięki jego protekcji została zatrudniona w wymienionym koncernie. Inny polityk tej samej partii oraz premier rządu w latach 1992-93 – P. Beregovoy - zaciągnął wysoką pożyczkę (ok. 1 mln \$) od wpływowego milionera, której ani nie zarejestrował, ani nie uiścił odpowiednich opłat notarialnych i wreszcie nie zwrócił biznesmenowi. W rezultacie szeregu afer korupcyjnych socjaliści ponieśli druzgocącą klęskę w wyborach do parlamentu w 1993 roku, a sam P. Beregovoy oskarżony publicznie o nadużycia popełnił samobójstwo.

Na podstawie: T. Stylińska (2000), W. Little i inni 1996.

Chęć przeciwstawienia się korupcji w administracji nakłada obowiązek precyzyjnego regulowania trybu pracy urzędów publicznych. Jednocześnie wymaga zarówno od urzędników, jak również elity politycznej kierowania się zasadą bezstronności oraz działania w imieniu dobra publicznego. Zwłaszcza w przypadkach decyzji uznawanych za wrażliwe na problemy korupcyjne. Ponadto, na całej administracji ciążyć winien obowiązek wszechstronnego informowania opinii publicznej o własnych poczynaniach. Z jednej strony będzie to więc wymóg każdorazowego uzasadniania podjętej decyzji, a z drugiej - przedstawiania przez polityków programów działań w związku funkcją

pełnioną w obrębie administracji. Elementem działań ograniczających korupcję w krajach OECD jest także wprowadzanie profesjonalnej służby cywilnej oraz jej oddzielenie od działalności o charakterze politycznym. Wreszcie, istotne znaczenie ma wprowadzenie zmian w pracy instytucji publicznych, w kierunku ich bardziej efektywnej, uproszczonej oraz przejrzystej działalności.

Jednakże pierwszym elementem skutecznych działań organizacyjno-prawnych w zakresie zmniejszania korupcji w administracji wydaje się być klarowne określenie kategorii zachowań niezgodnych z prawem oraz sprzyjających rozwojowi korupcji. Odpowiednie regulacje w tej mierze powinny być dokonane na gruncie prawa oraz poprzez określenie zasad etyki zawodowej urzędników. W państwach OECD funkcjonuje wiele definicji prawnych przestępstw korupcyjnych. W większości występuje określenie łapownictwa, jest ono jednakże rozumiane wieloznacznie, w zależności od kodeksu karnego. W niektórych państwach będzie więc obejmowało jedynie przekupstwo urzędników administracji publicznej, a w innych także przedsiębiorców prywatnych. W wielu przypadkach odróżnia się postać korupcji „czynnej” od „biernej”. W niektórych krajach dla udowodnienia przestępstwa należy wykazać zarówno przyjęcie danej korzyści, jak również przedstawić dowody świadczące o wykonaniu „zakupionej” w ten sposób czynności administracyjnej. W innych wystarczy postawić zarzut nakłaniania do korupcji. Tak jest na przykład w niemieckiej ustawie anty-korupcyjnej z 1997 roku, gdzie karą do 3 lat więzienia zagrożono sam fakt proponowania urzędnikowi korzyści. Z kolei w austriackim kodeksie karnym do odpowiedzialności karnej pociągane są nie tylko osoby bezpośrednio związane z korupcją, ale również osoby, które przez swoje działania utrudniają śledztwo, a więc pomagają sprawcy przestępstwa. W Luksemburgu karani są także urzędnicy, którzy bez względu na udowodnienie faktu przyjęcia korzyści materialnej - dopuścili się czynności niezgodnej z procedurami prawnymi lub odmówili wykonania czynności wymaganej w związku z pełnionym urzędem.

Zwykle surowsze kary spotykają urzędników, aniżeli osoby oferujące łapówki. Jednym z wyjątków jest prawo federalne USA, które nie różnicuje pomiędzy karą dla korupcji w postaci „czynnej” i „biernej” (S. Rose-Ackerman 1999). Szczególnie ostro karani są zazwyczaj urzędnicy piastujący niektóre odpowiedzialne funkcje (np. sędziowie) oraz decydenci, którzy wymuszają wypłacanie łapówek na petentach. Ponadto, w przepisach prawnych niektórych krajów wymienione są również inne formy korupcji, takie jak: niegospodarność, nadużywanie władzy lub stanowiska służbowego, bezprawne wykorzystanie informacji służbowych, oszustwa wyborcze, oszustwa przetargowe, kupczenie wpływami, oszustwa w sferze subwencji rządowych, oszustwa dotyczące inwestycji kapitałowych itp (patrz tabela).

Działania prawnie zakazane	Kraje
Łapownictwo.	Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Korea Pół., Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, USA, Węgry, Wielka Brytania, Włochy

Niegospodarność, nadużywanie władzy, nadużywanie urzędu publicznego, nadużywanie infrastruktury i urzędzeń publicznych, nadużywanie finansów publicznych.	Austria, Czechy, Francja, Hiszpania, Korea Pół., Portugalia, Meksyk, Niemcy, Szwecja, USA, Węgry, Włochy
Bezprawne wykorzystywanie poufnych informacji rządowych.	Czechy, Francja, Grecja, Korea Pół., Meksyk, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Włochy
Handlowanie wpływami, wykorzystywanie wpływów dla korzyści osobistych.	Belgia, Francja, Korea Pół., Meksyk, Polska, Węgry, Włochy
Oszustwa i ingerencje wyborcze.	Czechy, Irlandia, Korea Pół., Meksyk, Niemcy, Szwajcaria, Szwecja, Węgry
Wygłaszanie lub podawanie fałszywych informacji w celu mylenia urzędników prowadzących śledztwo.	Irlandia, Meksyk, Szwajcaria, Wielka Brytania
Nielegalne wzbogacenie się.	Czechy, Luksemburg, Meksyk, Szwecja
Ingerowanie lub utrudnianie funkcjonowania rynku zamówień publicznych lub innych programów publicznych.	Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Irlandia, Korea Pół., Meksyk, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, USA, Węgry,
Stosowanie represji wobec osób, które w interesie publicznym informują o niewłaściwym postępowaniu urzędników.	Węgry, Szwecja
Zaniechanie czynności urzędniczych	Luksemburg, Japonia, Korea Pół., Wielka Brytania
Przynoszenie ujmy służbie publicznej.	Japonia

Opracowanie własne na podstawie OECD 1999, 1997; *Środki zapobiegające korupcji* 1999; S. Rose-Ackerman 1999.

W kilku krajach urzędnik za popełnione nadużycia ponosi nie tylko odpowiedzialność dyscyplinarną i karną, ale również osobistą odpowiedzialność majątkową. System prawnego określania przestępstw korupcyjnych jest niejednorodny, w dużym stopniu dopiero kształtowany i uzupełniany. Zazwyczaj wskazuje się na następujące niedoskonałości tego systemu w dziedzinie przeciwdziałania korupcji (*Środki zapobiegające korupcji* 1999):

- Brak przepisów dotyczących nieudanego wymuszania łapówek albo jedynie nakłaniania do ich przyjęcia.
- Nie obejmowanie przepisami osób pełniących mandaty wyborcze.
- Niestosowanie przepisów do pracowników sektora prywatnego.
- Brak porównywalnego traktowania tzw. korupcji czynnej oraz biernej, tzn. wręczania oraz przyjmowania łapówki.

- Brak niektórych kategorii przestępstw korupcyjnych zagrożonych karą sądową, na przykład płatnej protekcji.
- Brak przepisów ograniczających podwójne zatrudnienie i nie pozwalających na zatrudnianie wysokich urzędników w przedsiębiorstwach komercyjnych bezpośrednio po wygaśnięciu ich pracy w administracji.
- Nie nakładanie na pracowników obowiązku (sankcjonowanego groźbą dyscyplinarną lub karną) zgłaszania wszelkich nieprawidłowości finansowych lub korupcyjnych przełożonym.

Klasycznym przykładem korupcji „na urzędzie” są praktyki stosowane w administracji japońskiej. Urzędnicy mają w tym kraju tradycyjnie bardzo silną pozycję oraz wpływ na funkcjonowanie gospodarki. Powszechnie uważa się, iż są oni najważniejszymi twórcami cudu gospodarczego, m.in. poprzez umiejętne wspieranie rozwoju rodzimej przedsiębiorczości. Urzędnicy japońscy monopolizują decyzje w sprawie polityki fiskalnej, gospodarczej, w zakresie dystrybucji funduszy oraz dotacji państwowych, monopolizują dostęp do informacji. Warto wspomnieć o tym, że część rozporządzeń wykonawczych nie jest w Japonii publikowana, a wiedzę o nich posiadają wyłącznie prawnicy rządowi. Udzielają także licencji i koncesji w ponad stu dziedzinach działalności ekonomicznej. Nic więc dziwnego, iż od dziesięcioleci kształtują się bliskie kontakty pomiędzy światem biznesu a urzędnikami.

W roku 1998 dwóch urzędników ministerstwa finansów zostało podejrzanych o ukrywanie rezultatów kontroli przeprowadzonych w czterech bankach w zamian za „gościnność” polegającą na wspólnej grze w golfa, drogich kolacjach w restauracjach z półnagimi kelnerkami oraz wycieczkach do kasyn w Las Vegas. Nieprawidłowości funkcjonowania niektórych banków japońskich stały się jak wiadomo jedną z głównych przyczyn kryzysu gospodarczego „kraju kwitnącej wiśni” pod koniec dekady lat 90-tych. Z drugiej strony funkcjonuje równie silnie korupcyjna tradycja przechodzenia urzędników japońskich na wcześniejszą emeryturę oraz obejmowania przez nich intratnych stanowisk w przedsiębiorstwach prywatnych. W nomenklaturze japońskiej określa się to mianem „amakudari” co oznacza „zejście z niebios”. Dzięki takim „niebiańskim” urzędnikom firmy japońskie otrzymują bez przetargu intratne zamówienia rządowe, informacje dotyczące szykującej się „niespodziewanej” kontroli finansowej, a stojące na skraju bankructwa przedsiębiorstwa dostają zastrzyk dotacji lub pożyczek państwowych. Ocenia się, że około 7 tys. byłych urzędników pracuje w sektorze prywatnym.

Po serii afer korupcyjnych wprowadzono ostatnio w Japonii zakaz przyjmowania pracy przez byłych urzędników państwowych w przedsiębiorstwach prywatnych współpracujących z rządem, wkrótce po opuszczeniu przez nich urzędu.

Na podstawie: D. Hałasa 1998.

13. Służba cywilna

Podstawowym elementem przeciwdziałania korupcji w środowisku urzędniczym jest wedle standardów zachodnich ustanowienie systemu służby cywilnej. Początków tej służby należy upatrywać w rozdzieleniu służb mundurowych od pracowników cywilnych na przełomie XIX i XX wieku. W ten sposób starano się wprowadzić kategorię urzędników cywilnych, oddzielonych od specyficznej praktyki militarnej, a więc będących dodatkową gwarancją cywilnej kontroli sprawowanej nad siłami zbrojnymi i służbami para-militarnymi. Jednocześnie istotną cechą służby cywilnej jest zgodnie z nazwą – służba, rozumiana nie tylko jako wykonywanie poleceń aktualnie rządzących polityków, lecz służenie interesom państwa i postępowanie zgodnie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie, których emanacją są zapisy konstytucyjne i porządek prawny.

Do wymienionych wartości określających najważniejsze powinności służby cywilnej można zaliczyć m.in. (B. Kudrycka 1998):

- **Lojalność wobec konstytucji i każdego rządu sprawującego władzę.** Związane jest to niejednokrotnie z obowiązkiem służby społecznej i szeroko rozumianej służby państwu opartemu na demokratycznych podstawach prawnych.
- **Bezstronność i uczciwość postępowania zawodowego,** wymagającego rozwiązywania wszelkiego rodzaju konfliktów interesów, a przede wszystkim rozstrzygania konfliktu interesu prywatnego i publicznego zawsze na korzyść publicznego.
- **Profesjonalizm działań służbowych** zdeterminowany merytorycznym systemem rekrutacyjnym i karierą służbową odbywającą się na podstawie obiektywnej oceny.
- **Neutralność polityczna urzędników** oznaczająca zakaz kierowania się własnymi poglądami politycznymi lub zakaz ulegania nieformalnym wpływom partyjnym przy wykonywaniu obowiązków służbowych.

Inny badacz problemu - H. U. Derlien (1991) do charakterystycznych cech nowoczesnej służby cywilnej zalicza: jednolitą, ustawową regulację statusu prawnego i systemu płac, ograniczenie prawem publicznym niektórych politycznych praw podmiotowych jednostek (na przykład prawa do strajku, biernego prawa wyborczego), zagwarantowanie przez państwo służbie cywilnej specjalnych świadczeń (np. ubezpieczeniowych), obowiązek angażowania się urzędników w działalność na rzecz państwa, lojalność wobec konstytucji, zachowanie politycznej neutralności oraz merytoryczne kryteria przyjmowania do pracy i awansowania zawodowego.

Zdaniem specjalistów w każdym demokratycznym państwie dostrzega się konieczność wyodrębnienia sfery politycznej od administracyjnej (Y. Many, A. Knapp 1994). Wymieszanie obu sfer przynosi w rezultacie negatywne skutki, takie jak wzrost korupcji, przedkładanie interesu partyjnego nad publiczny, spadek kompetencji zawodowych urzędników itp. Wiąże się to głównie ze wzrostem powiązań o charakterze klientalnym w administracji, a co za tym idzie - zwiększeniu

praktyk korupcyjnych. Obecnie neutralność polityczna podobnie jak nieprzekupność i profesjonalizm zawodowy – stała się fundamentem służby cywilnej we wszystkich krajach Unii Europejskiej (A. Auer i inni 1996).

Dyskutowane są jedynie kwestie szczegółowe, dotyczące zakresu stanowisk czysto-urzędniczych w hierarchii urzędników państwowych, albo sposobu zapewnienia kontroli nad administracją przez decydentów politycznych – a więc możliwości skutecznego egzekwowania przez nich poleceń służbowych. Jest to ważna dyskusja, która pozwala zbudować takie modele zarządzania i instytucje prawne, które zmierzają do ograniczenia patologii administracyjnych, ale jednocześnie starają się zachować zdroworozsądkowe reguły zarządzania. Można jednak znaleźć wyjątki od reguły apolityczności. Przykładem jest Francja, gdzie częstą praktyką jest udział urzędników w powszechnych wyborach, bez konieczności zawieszania przez nich statusu członka służby cywilnej. Wprawdzie wybrani do ciał przedstawicielskich urzędnicy odchodzą z administracji, ale mogą bez żadnych trudności do niej powrócić - bezpośrednio po wygaśnięciu mandatu wyborczego. Ocenia się, że około 1/3 francuskiego parlamentu wywodzi się z szeregów służby cywilnej (S. Rose-Ackerman 1999).

Wyjątkową pozycję w dyskusji specjalistów zajmuje B. Guy Peters (1995), który należy do przeciwników koncepcji neutralnej politycznie administracji. Odrzuca ją głównie z powodu utopijności tej idei. Środowisko urzędnicze jest bowiem jego zdaniem w sposób nierozzerwalny związany ze światem polityki, zarówno w sposób formalny, jak i nieformalny. Wszelkie próby rozdzielania tych sfer będą więc sztuczne i skazane na niepowodzenie. Urzędnikom nie można zabronić posiadania sympatii politycznych, a zakaz okazywania tych sympatii może zdaniem amerykańskiego badacza jedynie spotęgować polityczną aktywność urzędników. Neutralność polityczna zagraża również demokratycznej kontroli nad działaniami publicznymi, gdyż urzędnicy nie są kontrolowani w tym samym stopniu przez opinię publiczną jak politycy, a mogą niemal w równie dużym stopniu angażować się w decyzje publiczne bez ponoszenia za nie jakiegokolwiek odpowiedzialności politycznej. Z tym punktem widzenia zgadzają się także niektórzy specjaliści polscy, którzy dodają, iż urzędnicy mają naturalne skłonności do tworzenia struktur hermetycznych i odpornych na działania kontrolne. Tak więc ich zdaniem - osłabianie kontroli politycznej sprawowanej nad administracją może prowadzić do wielu nadużyć, w tym również wzrostu korupcji (L. Kaczyński 1999).

Jednak zdaniem większości badaczy zabieg wyodrębnienia sfery politycznej od urzędniczej nie jest wcale sztuczny i niemożliwy do realizacji (B. Kudrycka 1998; H. Izdebski i inni 1998; A. Auer i inni 1996; E. Betlej i inni 1995). Zadaniem polityków jest bowiem podejmowanie decyzji strategicznych, wyborów dotyczących dużych grup społecznych lub wręcz całego społeczeństwa, które niejednokrotnie pociągają za sobą poważne konsekwencje finansowe. Rolą urzędników jest natomiast przekładanie na język operacyjny konkretnych działań politycznych, doradztwo w sprawach strategicznych wyborów oraz profesjonalne i zgodne z prawem wprowadzanie w życie decyzji decydentów politycznych. Nie chodzi także o ograniczanie kontroli sprawowanej przez polityków, ale właśnie o ograniczenie politycznych apetytów urzędników. Demokratyczną kontrolę nad administracją może również zapewnić odpowiednia przejrzystość procedur wewnętrznych i otwartość wobec opinii publicznej. Udostępnienie dokumentów oraz informowanie o własnej pracy środków masowego przekazu jest znakomitym sposobem ograniczenia korupcji i innych patologii środowiska urzędniczego. Także

wprowadzenie czytelnej osobistej odpowiedzialności urzędników za podejmowane decyzje, zwłaszcza w sprawach finansowych. Ponadto należy podkreślić, że apolityczna służba cywilna wnosi pierwiastek profesjonalny do działań administracji, a jest to czynnik zdecydowanie zmniejszający korupcyjne skłonności administracji. Warto także przypomnieć, że głównym elementem gwarantującym politycznie niezależne działanie służby cywilnej jest obiektywny proces rekrutacji i merytoryczny sposób nagradzania i promowania urzędników.

Równie istotnym problemem co apolityczność jest oddzielenie urzędników od stronnicych i korupcyjnych wpływów przedstawicieli biznesu. Wiąże się to z rozwiązaniem dylematu sprzecznych interesów pomiędzy dobrem publicznym a własnymi interesami urzędnika. Dlatego w wielu krajach zabrania się przedstawicielom kadry administracyjnej zajmowania sprawami urzędowymi, w których może być zaangażowany ich prywatny interes. W Stanach Zjednoczonych urzędnicy nie mogą używać stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz winni zawiesić wszelkie prywatne interesy finansowe, które mogą w jakikolwiek sposób stać w sprzeczności z ich służbą. W praktyce administracyjnej większości krajów OECD stosuje się także różnego rodzaju środki prewencyjne, jak np. deklarowanie przez urzędników ich stanu majątkowego, ograniczenie przyjmowania przez nich podarunków, zakaz lub ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia itd. (S. Rose-Ackerman 1999).

Na przykład w administracji niemieckiej funkcjonuje kategoriyczny zakaz przyjmowania podarunków oraz dodatkowego zatrudnienia w ramach wykonywanych zadań służbowych. W Austrii nie można przyjmować również podarunków, które wprowadzają jedynie tzw. dobrą atmosferę w kontaktach urzędników z patentami. W większości krajów istnieją także ograniczenia odnoszące się do dodatkowego zatrudnienia poza administracją. W Korei Południowej urzędnicy nie mogą być zaangażowani w żadnym przedsięwzięciu komercyjnym poza administracją, nie mogą wykonywać pracy na rzecz przedsiębiorstwa zaangażowanego w kontrakty rządowe, ani nawet inwestować w papiery finansowe takich korporacji. W Irlandii urzędnik nie powinien podejmować zatrudnienia w przedsiębiorstwach prywatnych, które uczestniczą w przetargach publicznych. Ponadto, winien każdorazowo zgłaszać swoim zwierzchnikom sytuację, w której jego zewnętrzne interesy stanęły w orbicie spraw publicznych (np. kiedy firma, w której posiada udziały finansowe rozpoczęła właśnie starania o kontrakt publiczny). Pracownik administracji powinien także zgłosić fakt swojego bankructwa lub niewypłacalności finansowej (OECD 1999).

W administracji federalnej USA pracownicy nie tylko nie mogą podejmować dodatkowej pracy w przedsiębiorstwach prywatnych, ale również reprezentować interesów firm komercyjnych wobec administracji wkrótce po opuszczeniu pracy urzędniczej (przez okres dwóch lat). Wyżsi urzędnicy administracji proszeni są o powstrzymanie się od tej praktyki nawet przez pięć lat po opuszczeniu urzędu (S. Rose-Ackerman 1999). Po serii afer korupcyjnych podobne rozwiązanie wprowadzono również ostatnio w Japonii (D. Hałasa 1998).

Najczęściej spotykane formy przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej:

- urzędnicy nie mogą używać stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz winni zawiesić wszelkie prywatne interesy finansowe, które mogą w jakikolwiek sposób stać w sprzeczności z ich służbą,
- deklarowanie przez urzędników ich stanu majątkowego, ograniczenie przyjmowania przez nich podarunków, zakaz lub ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia itd.,
- urzędnicy nie mogą być zaangażowani w przedsięwzięciu komercyjnym poza administracją, nie mogą wykonywać pracy na rzecz przedsiębiorstwa zaangażowanego w kontrakty rządowe, ani nawet inwestować w papiery finansowe takich korporacji,
- zakaz reprezentowania interesów firm komercyjnych wobec administracji wkrótce po opuszczeniu pracy urzędniczej,
- zakaz zatrudniania w administracji osoby skazanej wyrokiem sądowym, szczególnie za przestępstwo korupcyjne,
- wprowadzenie specjalnych rejestrów majątkowych dla urzędników,
- przejrzyste określenie osobistej odpowiedzialności urzędników za złamanie dyscypliny służbowej, nadużycia finansowe oraz przestępstwa korupcyjne,
- podwyższanie jakości pracy administracji publicznej oraz wprowadzanie standardów służby cywilnej nie tylko do administracji rządowej, ale również samorządowej,
- wprowadzanie zasad etyki zawodowej do praktyki administracyjnej oraz szkoleń dla urzędników, które propagują te zasady oraz kształtują postawy i działania służbowe przeciwdziałające łapownictwu.
- systematyczna kontrola stosowania przepisów anti-korupcyjnych w administracji, w tym kontrola finansów publicznych.

W kilku krajach nie można zatrudnić w administracji osoby skazanej wyrokiem sądowym, szczególnie za przestępstwo korupcyjne (np. w Grecji i na Węgrzech). W Korei osoba podejrzana o korupcję jest zawieszona automatycznie w czynnościach służbowych, zaś ukarana wyrokiem – zostaje dyscyplinarnie zwolniona z pracy. Jednocześnie nie może powrócić do administracji po zakończeniu kary przez okres od trzech do pięciu lat (OECD 1999).

W większości administracji istnieją również specjalne rejestry majątkowe dla urzędników. W niektórych deklaracje udzielają jedynie członkowie korpusu politycznego lub dyrektorzy generalni agencji lub urzędów publicznych (Czechy, Japonia). We Francji jest to obowiązek wyłącznie księgowych, w Grecji - polityków

uczestniczących w komisjach przetargowych. W innych krajach objęci tym wymogiem są wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej (Węgry, Włochy, Korea Południowa, Meksyk, Szwecja). Na przykład w Irlandii urzędnik winien corocznie wypełniać szczegółową deklarację majątkową, w której m.in. określa uzyskane prezenty powyżej wartości 500 funtów, miejsca dodatkowego zatrudnienia oraz otrzymywaną pensję, udziały w przedsiębiorstwach prywatnych oraz posiadłości ziemskie powyżej wartości 10.000 funtów. Powinien również wypełnić dodatkową deklarację w każdej sytuacji, kiedy jego majątek lub interesy finansowe stają choćby tylko potencjalnie - w sytuacji konfliktu interesów z działaniami administracji publicznej (OECD 1999).

Działania wymagane przez prawo	Kraje
Określenie ogólnego zakresu odpowiedzialności, zobowiązań oraz zasad obowiązujących w służbie publicznej.	Austria, Belgia, Czechy, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania Holandia, Irlandia, Japonia, Korea Pół., Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, USA, Węgry, Wielka Brytania, Włochy
Wymóg publicznego składania przez urzędników deklaracji o stanie majątkowym i interesach finansowych.	Belgia, Czechy, Francja, Grecja, Irlandia, Japonia, Korea Pół., Polska, Meksyk, Niemcy, Szwecja, USA, Węgry, Włochy, Wielka Brytania
Przepisy dotyczące konfliktu interesów, powstrzymania się od dodatkowego zatrudnienia i przyjmowania podarunków.	Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Irlandia, Korea Pół., Meksyk, Niemcy, Polska, Szwajcaria, Szwecja, USA, Węgry, Włochy, Wielka Brytania
Przepisy dotyczące zatrudnienia urzędników po zakończeniu funkcji w administracji.	Korea Pół., Niemcy, Szwajcaria, USA

Opracowanie własne na podstawie OECD 1999, 1997; *Środki zapobiegające korupcji* 1999; S. Rose-Ackerman 1999.

14. Kodeksy etyczne

Przedstawione powyżej reguły są w wielu krajach upowszechniane wśród kadry administracyjnej poprzez działania szkoleniowe. Inną formą ich propagowania jest zbieranie ich w formie kodeksów etycznych, albo regulaminów postępowania urzędników służby cywilnej. Kodeksy etyczne stanowią jak się wydaje lepsze rozwiązanie, gdyż poza rozwiązaniami regulaminowymi prezentują normy moralne, które winny określać intencje i zachowania praktyczne pracowników administracji. Wprowadzenie kodeksów etycznych zaleca swoim członkom Rada Europy. Specjalna komisja tej organizacji zajmuje się także opracowaniem modelowego kodeksu, który mógłby posłużyć walce z korupcją w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (*Programme of Action* 1997).

Normy etyki zawodowej są zazwyczaj formułowane w sposób szczegółowy i konkretny, odnoszący się do realnie występujących w administracji

problemów i konfliktów interesów. Uznaje się bowiem, że pozostawienie urzędnika bez jakichkolwiek wskazówek praktycznych w tej mierze prowadzi do faktycznej rezygnacji z wprowadzenia zachowań moralnych do służby publicznej oraz do zaniechania w praktyce służbowej przestrzegania obowiązującego regulaminu. Przeciętny urzędnik nie będzie bowiem rozwiązywał poważnych dylematów moralnych w odniesieniu do aspektów filozoficznych, historycznych, politycznych i kulturalnych. Oczekuje on prostych porad odnoszących się do codziennej praktyki służbowej. Właśnie takie odniesienie się do obowiązków urzędniczych – także w zakresie rozstrzygania sporów etycznych – pozwolą oprzeć funkcjonowanie urzędów państwowych w oparciu o zasadę indywidualnej odpowiedzialności (B. Sędłak 1998).

Opracowanie obowiązków urzędniczych w formie kodeksu etycznego ma oczywiste i wieloaspektowe znaczenie praktyczne. Chodzi głównie o uświadomienie urzędnikom jasnych reguł postępowania, najważniejszych z punktu widzenia interesów społecznych. Zebranie w jednym dokumencie podstawowych wymagań etycznych ułatwia interpretację konkretnych sytuacji zdarzających się w praktyce urzędniczej, zapobiega konfliktom pomiędzy przełożonymi i ich podwładnymi. Implementacja kodeksu może mieć więc w konsekwencji wpływ na podwyższenie efektywności pracy urzędników. **Wśród zasad etyki zawodowej znajduje się zwykle profesjonalizm wykonywanych czynności urzędniczych, odpowiedzialność za podejmowane decyzje, zachowanie apolitycznego i bezstronnego stosunku do zadań zawodowych, utożsamienie swojej działalności zawodowej z wykonywaniem służby publicznej i rzetelnym stosowaniem obowiązującego prawa, przyjęcie zasady jawności postępowania i otwartego stosunku do opinii publicznej, zachowanie poufności i tajemnicy służbowej, wreszcie uczciwość stosunków zawodowych i koleżeńskich** (M. Cabalski i inni 1997).

Kodeksy etyczne posiada wiele administracji badanych przez mnie państw (np. Węgry, Irlandia, Włochy, Stany Zjednoczone), słusznie uznając, iż promują postawy służbowe ograniczające korupcję. Można tutaj przytoczyć przykład administracji brytyjskiej. Z początkiem 1996 roku wprowadzono w życie *Kodeks etyczny brytyjskiej służby cywilnej*. Rząd Zjednoczonego Królestwa przedstawił w nim w sposób zwięzły i komunikatywny etyczne reguły obowiązujące każdego urzędnika państwowego. Stanowczo określił i przypomniał te wartości, które w swoim postępowaniu urzędnicy powinni stosować. Kodeks wydaje się być kwintesencją doświadczeń brytyjskich w tym względzie i wzorcowym modelem dla innych krajów (M. Cabalski i inni 1997; W. Little i inni 1996).

15. Usprawnienie działania administracji

Wprowadzenie systemu służby cywilnej ma więc za zadanie zainicjowanie szeregu praktyk anty-korupcyjnych, w tym m.in. uproszczenie procedur decyzyjnych oraz przeciwdziałanie mechanizmom klientelistycznym i rozwijaniu się korupcji politycznej. Istotną przyczyną, dla której szereg krajów decyduje się na wprowadzenie standardów służby cywilnej jest także pragnienie usprawnienia funkcjonowania aparatu administracyjnego. Ma to również znaczenie dla ograniczenia zasięgu korupcji, gdyż sprawnie działający urzędnicy nie będą na

przykład prowokować wręczenia łapówki w celu przyspieszenia wydania decyzji administracyjnej.

Można przedstawić co najmniej kilka praktyk urzędniczych wprowadzanych w krajach OECD, które często prowadzą do poprawienia jakości działań administracji, zaś z drugiej strony przeciwdziałają rozwojowi korupcji:

- **Wprowadzenie systemu menedżerskiego w administracji.** Wyłanianie dyrektorów w wyniku konkursu i powierzanie im funkcji na zasadzie umowy o dzieło. Rozliczanie ich pracy oraz działań całego zespołu pracowników w oparciu o osiągnięte wyniki oraz wypełnienie warunków kontraktu. W przypadku obszarów wrażliwych na korupcję ocena pracy powinna obejmować także zachowanie przejrzystych procedur oraz jawności postępowania.
- **Wprowadzenie systemu motywacyjnego dla pracy urzędników,** w postaci nagród oraz systemu awansowania wynikającego albo z podniesienia przez nich kwalifikacji zawodowych, albo z jakości wykonanej pracy. Np. w aparacie skarbowym nagradzane powinno być skuteczne egzekwowanie podatków, co daje równocześnie możliwość przeciwdziałania ewentualnym łapówkom dla urzędników skarbowych. Elementem systemu oceny winno być także przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym, a więc premiowanie zgłaszania faktu proponowania łapówki albo podejrzenia o działalności korupcyjnej.
- **Wprowadzenie systemu „szybkiej ścieżki decyzyjnej”** dla spraw, za których przyspieszenie petent zgodził się ponieść dodatkową opłatę administracyjną. W ten sposób łapówka zamiast do kieszeni urzędnika może wpływać do budżetu danej instytucji. Taka sytuacja ma na przykład miejsce w niektórych urzędach amerykańskich, zajmujących się wydawaniem paszportów (S. Rose-Ackerman 1999).
- **Wprowadzenie większej liczby urzędników do obsługi najbardziej gorących obszarów usług administracyjnych.** Zmniejszy to przeciążenie pracy dotychczasowych urzędników oraz pozwoli petentom w razie najmniejszych kłopotów natury korupcyjnej skierować się do innego pracownika wykonującego równorzędne zadanie.
- **Autoryzacja niektórych decyzji przez różnych urzędników lub instytucje.** Zwłaszcza decyzje strategiczne powinny być wypracowywane zespołowo, gdyż najczęściej dotyczą wielu obszarów działania. Dobrym przykładem mogą być decyzje w zakresie prywatyzacji.
- Innym sposobem zmniejszenia ryzyka korupcyjnego jest **rozdzielenie funkcji przygotowania decyzji od jej wprowadzenia w życie.** W ten sposób inni pracownicy specjalizują się w wypracowaniu decyzji, a inni stykają się bezpośrednio z petentem oraz są odpowiedzialni za czynności implementacyjne. W ten sposób proces decyzyjny rozbity na kilka podmiotów trudniej jest skorumpować, nawet jeżeli nie zawsze przynosi to jednocześnie skutki dla poprawienia wydajności pracy w momencie wprowadzenia zmiany.

- **Stosowanie nowoczesnych metod szkoleniowych**, związanych zwłaszcza z inicjowanymi zmianami organizacyjnymi (w celu ich usprawnienia), w tym również wprowadzającymi do praktyki administracyjnej sposoby unikania sytuacji korupcyjnych oraz zasady etyki zawodowej.

Problemem wymagającym osobnego omówienia jest kwestia podwyższenia wynagrodzenia pracowników administracji, jako mechanizmu przeciwdziałającego podatności urzędników na korupcję. Kraje, które wprowadziły taki system – np. Szwecja, dowodzą wysokiej użyteczności tego mechanizmu. Jednocześnie badania statystyczne przeprowadzone na danych pochodzących z 25 krajów rozwijających się dowodzą, iż istotnie korupcja maleje w momencie zwiększenia wynagrodzenia. Niemniej, czynnik korupcyjny jest również bardzo silnie skorelowany z innymi warunkami, na przykład efektywną kontrolą wewnętrzną, nieuchronnością ukarania sprawców naruszenia przepisów, konkurencją występującą na rynku pracy, innego typu zachętami motywacyjnymi podwyższającymi solidność wykonywanej pracy, a nawet z czynnikiem ogólnej jakości pracy danej biurokracji. **Jak dowodzą badania niezwykle trudno jest zlikwidować korupcję odwołując się jedynie do czynnika wysokości urzędniczych pensji.** Obniżenie poziomu przekupstwa do rozmiarów śladowych wymagałoby bowiem wprowadzenia kilkukrotnie większego poziomu wynagrodzenia, aniżeli występujące w przedsiębiorstwach prywatnych (od trzykrotności do siedmiokrotności – w zależności od badanego kraju). Od pewnego momentu środki potrzebne na podwyżki będą więc znacznie przewyższały ewentualne straty powstałe w wyniku korupcji (C. Van Rijckeghem i inni 1997).

16. System podatkowy i celny

Również w segmencie administracji podatkowej zmniejszenie korupcji wymaga kompleksowego podejścia i zastosowania rozlicznych środków prewencyjnych. Przykłady skutecznych reform w urzędach skarbowych dowodzą zazwyczaj zastosowania następujących środków organizacyjno-prawnych (S. K. Chand i inni 1997; V. Tanzi 1998):

- Ogólne oraz zauważalne przez społeczeństwo **zmniejszenie poziomu opodatkowania osób prawnych i fizycznych.**⁴
- **Uproszczenie mechanizmów oraz deklaracji podatkowych**, likwidacja ulg oraz zbędnych wyjątków prawa. Oparcie podatków na trudnych do ukrycia czynnikach majątkowych lub przychodach.

⁴ W literaturze fachowej stosunkowo powszechnie uznaje się, iż istnieje związek między nadmierną skalą opodatkowania a rozwojem “szarej” strefy gospodarczej i zwiększeniem korupcji (S. K. Chand i inni 1997; V. Tanzi 1998). Z drugiej strony ostatnie badania wskazują na brak istotnego związku pomiędzy korupcją a nadmiernym opodatkowaniem (E. Friedman i inni 2000). Wykazują one, iż w bogatych krajach, o silnych instytucjach państwowych (w tym skarbowych), z dobrze rozwiniętym aparatem sprawiedliwości i tradycją rządów prawa notowana jest mniejsza korupcja, a podatki są zazwyczaj relatywnie wyższe, aniżeli np. w krajach afrykańskich. Wyniki tej analizy wskazują, iż o rozwoju korupcji decyduje spłot różnorodnych czynników, spośród których większe znaczenie ma np. rozwinięta kultura prawna, obecność przepisów anty-korupcyjnych i instytucji skutecznie zwalczających to zjawisko, aniżeli wielkość opodatkowania.

- **Ograniczenie kontaktów urzędników z podmiotami płacącymi podatek** do funkcji wyłącznie informacyjnej lub kontrolnej. **Wykluczenie dowolnych decyzji urzędników** (w tym najwyższego szczebla w resorcie finansów) o zwolnieniach podatkowych lub ulgach z tytułu podatków. Wszelkie takie decyzje muszą być bardzo dobrze uzasadnione, podjęte na piśmie oraz opublikowane w biuletynie urzędowym lub na stronach internetowych.
- **Podwyższenie pensji aparatu skarbowego**, a zwłaszcza wprowadzenie zachęt finansowych za skuteczne wykonywanie pracy oraz eliminowanie prób przekupstwa. System zachęt powinien dotyczyć z jednej strony inspektorów skarbowych, ale również mały procent od tych nagród powinni otrzymywać ich zwierzchnicy - w celu właściwego prowadzenia nadzoru i dalszej motywacji personelu.
- **Rozdzielenie różnych funkcji aparatu skarbowego** (na przykład oddzielenie urzędników nakładających podatki od je ściągających i od inspektorów kontrolnych).
- **Podwyższenie mechanizmów kontrolnych wewnątrz aparatu skarbowego**, jak również skuteczne weryfikowanie płatników. Często spotykaną metodą są kontrole wrywkowe, albo wprowadzenie specjalnych śledczych programów komputerowych badających prawdopodobieństwo oszustwa w oparciu o różne dane statystyczne.
- **Wprowadzenie skutecznego mechanizmu egzekucyjnego** zaległości podatkowych oraz kar za nadużycia podatkowe i łapownicze. Spektakularne dochodzenia oraz kary nałożone na łapowników oraz skorumpowanych urzędników wprowadzają ważny element antykorupcyjny do systemu, tj. świadomość nieuchronności kary za ewentualne przestępstwa skarbowe.
- Ponieważ niekiedy urzędy skarbowe mogą być skorumpowane w sposób systemowy (hierarchiczny), tzn. niemal wszyscy urzędnicy biorą łapówki i dzielą się wzajemnie nielegalnymi dochodami ze zwierzchnikami – jedynym sposobem w takich przypadkach jest **likwidacja całej placówki** oraz powołanie zupełnie nowej instytucji złożonej z nowych pracowników.
- Wprowadzenie **mechanizmu odwoławczego** od decyzji urzędu skarbowego oraz możliwości **doniesień obywatelskich** o występujących praktykach korupcyjnych.
- Wprowadzenie wszystkich wyżej wymienionych działań jednocześnie, wraz z systemową **abolicją dla osób, które dobrowolnie przyznają się do dotychczasowego „oszukiwania” fiskusa.**

W podobny sposób należy również wprowadzać strategię działań anty-korupcyjnych w aparacie celnym. Poza wyżej wymienionymi sposobami dodatkowo w literaturze fachowej można spotkać następujące propozycje i przykłady działań w tym sektorze (S. Rose-Ackerman 1999):

- **Zmniejszenie liczby etapów działań celnych**, skrócenie oraz uproszczenie procedur odprawy.
- **Wprowadzenie odpowiednich urzędów technicznych**, które pozwolą na szybką ocenę ryzyka działań przestępczych.
- **Ścisła współpraca z policją** oraz błyskawiczna wymiana informacji pomiędzy placówkami celnymi oraz policyjnymi.
- **Wzmocnienie służb kontroli wewnętrznej** oraz wprowadzenie celnego aparatu dochodzeniowo - śledczego.
- Polepszenie warunków pracy celników oraz **wprowadzenie nagród za udaremnienie oszustw celnych lub ujawnienie prób dokonania przekupstwa**.
- Wprowadzenie **cyklicznej rotacji personelu** pomiędzy poszczególnymi instytucjami kontroli celnej.
- **Zakaz prowadzenia indywidualnych kontroli celnych**.
- Wprowadzenie **prostej i łatwo dostępnej informacji** dla wszystkich korzystających z odprawy celnej o obowiązkach celnych, procedurach i zasadach obowiązujących przy odprawach.

17. Zamówienia publiczne

Innym obszarem narażonym na działania korupcyjne są zamówienia publiczne. Dają one ogromne pole do różnego rodzaju nadużyć. Pomimo istniejących w wielu krajach szczegółowych przepisów dotyczących sposobu prowadzenia zamówienia na towary oraz usługi przez instytucje publiczne – zwraca uwagę w dalszym ciągu bardzo wysoki poziom przestępstw korupcyjnych popełnianych właśnie na tym obszarze.

Współczesne działania w zakresie zamówień publicznych łączą w sobie z jednej strony troskę o dobro publiczne, a zwłaszcza odpowiedni wymiar wydatków z budżetu oraz chęć wyeliminowania różnego rodzaju nadużyć o charakterze korupcyjnym. Zazwyczaj oba działania idą ze sobą w parze. Jednak niekiedy trudno jest je pogodzić ze sobą, gdyż chęć przeciwdziałania przekupstwu niekiedy wydłuża niepotrzebnie procedurę lub podwyższa cenę produktu. Dlatego w niektórych krajach o bardziej rozwiniętym systemie zamówień publicznych dostrzega się obecnie potrzebę uproszczenia procedur, na przykład zlikwidowania bezwzględnego wymogu organizowania przetargu nawet na wysokie sumy kontraktu (a oparcie wyceny usługi oraz określenie standardów jej jakości w oparciu o kryteria aktualnie występujące na

rynku), albo odejście od zakazu negocjowania warunków kontraktu przed przystąpieniem do wstępnej selekcji ofert. Takie propozycje pojawiły się w Stanach Zjednoczonych wraz z objęciem funkcji dyrektora federalnego urzędu zamówień publicznych przez S. Kelmana, profesora renomowanej Kennedy School of Government na Uniwersytecie Harvardzkim. Nie są to jednak innowacje proponowane dla krajów notujących podstawowe problemy z korupcją na omawianym obszarze (S. Rose-Ackerman 1999).

Największy skandal korupcyjny Włoch rozegrał się nie na tradycyjnie klientalnym oraz skorumpowanym Południu, ale w sercu przemysłowym kraju – w Mediolanie. Dotyczył w ogromnej części właśnie praktyk związanych z zamówieniami publicznymi. Operacja „czyste ręce” zainicjowana została przez prokuratora A. Di Pietro na początku 1992 roku. Doprowadziła do uwięzienia 1157 osób i dosłownie zmiotła starą elitę partyjną ze sceny politycznej. W wyniku wyborów przeprowadzonych w 1994 roku wygrało zupełnie nowe ugrupowanie *Forzza Italia*, prowadzone przez magnata prasowego i najbogatszą osobę we Włoszech S. Berlusconiego. Tradycyjne partie, które rządziły krajem przez całe dekady – znikły ze sceny politycznej (tak jak Włoska Partia Socjalistyczna), albo rozpadły się na szereg skłóconych odłamów (chadecja).

Śledztwo pod kryptonimem „czyste ręce” ujawniło mechanizm korupcyjny administracji samorządowej w Mediolanie oraz innych miastach włoskich. Wszystkie zamówienia publiczne były obciążone 4-procentowym ukrytym „podatkiem politycznym”. Jednak jak się później okazało koszty działalności korupcyjnej były dla wydatków publicznej znacznie wyższe. W okresie następującym po aferze „czystych rąk” ceny wielu kontraktów publicznych w Mediolanie dramatycznie spadły ujawniając skalę niegospodarności sięgającą 50-70% (!). Na przykład budowa kilometra metra z poziomu 227 mln \$ (w 1991 roku) spadła do 97 mln \$ (w 1995); cena budowy kilometra linii kolejowej – z 54 mln \$ do 26 mln \$, a cena budowy nowego terminalu lotniczego dla Mediolanu obniżyła się prawie trzykrotnie (!). Warto zauważyć, że w okresie poprzedzającym skandal korupcyjny we Włoszech zużycie cementu w tym kraju mierzone w ilości na głowę mieszkańca było dwukrotnie większe niż w USA oraz trzykrotnie wyższe, aniżeli w Niemczech lub Wielkiej Brytanii.

Jednocześnie największe partie skrupulatnie dzieliły dochody między sobą. Połowę otrzymywali dominujący socjaliści, po jednym procencie chadecy i opozycyjni komuniści. W ten sposób zawzięci wrogowie polityczni zostali połączeni właśnie na płaszczyźnie korupcyjnej. Działo się tak przy pełnej aprobachie kierownictw poszczególnych ugrupowań. Katalog poszczególnych nadużyć oraz pospolitych przestępstw ujawnionych w wyniku afery mediolańskiej jest znacznie większy. Np. inną sensacyjną sprawą ujawnioną w wyniku śledztwa była prywatyzacja koncernu chemicznego Enimont. Został najpierw sprzedany, a później odkupiony przez państwo ale za znacznie wyższą cenę. W wyniku transakcji szef koncernu wpłacił na rzecz partii socjalistycznej gigantyczną łapówkę 120 mln \$.

Jednak wszystko wskazuje na to, iż po ośmiu latach od rozpoczęcia śledztwa przez prokuratora Di Pietro korupcja w dalszym ciągu rozwija się we Włoszech. Dzieje się tak głównie dlatego, iż zdecydowane kroki mediolańskiej prokuratury z początku lat 90-tych w zasadzie nie znalazły kontynuacji w systematycznie prowadzonej działalności prewencyjnej, kontrolnej oraz przeciwdziałaniu korupcji. Ponadto, szereg działaczy dawnej nomenklatury w dalszym ciągu uczestniczy w aktywnym życiu politycznym. Tak jest w przypadku samego S. Berlusconiego, który przez lata wspierał finansowo byłą partię socjalistyczną, a na którym ciąży aktualnie trzy zarzuty korupcyjne.

Na podstawie: J. Moskwa 2000; M. Keating 1999; S. Rose-Ackerman 1999.

Specjaliści zalecają w zakresie zamówień publicznych zastosowanie tradycyjnych działań eliminujących korupcję, takich jak zapewnienie jawności zarówno oferty przetargowej, jak również wyników zawartego kontraktu, zachowanie bezstronności procedury przetargowej, zaproszenie szerokiej liczby podmiotów mogących być zainteresowanych przetargiem, zapewnienie należytej oceny jakości oraz oszczędnej ceny kontraktu w trosce o zabezpieczenie interesu publicznego (J. Pope 1999).

Zachęcają również do dokładnego rejestrowania kwot wydatkowanych na drodze zamówień publicznych we wszystkich urzędach w kraju, łącznie z sumami drobnymi. Takie wiadomości powinny być zbierane w centralnym urzędzie kontrolującym prawidłowość procedur przetargowych. Ponadto, specjaliści proponują szczegółowe określenie zasad zwalniania podmiotów z wymogu organizowania przetargu oraz każdorazowego upublicznienia tej informacji. Częstym sposobem nadużyć w omawianej dziedzinie jest możliwość podpisywania aneksów do zawieranych umów. Dzięki temu przetarg wygrywa firma, która przedstawiła najlepszą, chociaż nierealistyczną ofertę. Później w toku realizacji zamówienia nieuczciwi urzędnicy podpisują kolejne aneksy do umów, zmieniając nieraz całkowicie ich treść i wcześniej wynegocjowaną cenę. W związku z tym specjaliści proponują zrezygnowanie z prawa do uzupełniania aneksami zawartej umowy, albo wykluczenia możliwości zmiany podstawowych warunków przetargu w trakcie jego realizacji (np. ceny, jakości wykonanej usługi, terminów wykonania itp.). Eksperti Banku Światowego sugerują także przeprowadzanie merytorycznej selekcji urzędników do komisji przetargowych, gdyż często są oni wybierani podług kryterium politycznego. W oczywisty sposób sprzyja to rozwijaniu korupcji politycznej, tj. przekazywaniu łapówki od danego zamówienia na finansowanie działalności ugrupowania politycznego piastującego władzę. Z tych samych względów zaleca się oddzielenie urzędu zajmującego się kontrolą nad zamówieniami publicznymi od bieżących decyzji rządu, na przykład poprzez zaprzestanie nominowania szefa tego urzędu przez premiera (*Mamy poprawiać zamówienia* 2000).

Czasami nieprawidłowości wynikają z nadmiernego pośpiechu przy organizowaniu przetargów, niedotrzymywania uzgodnionych terminów realizacji zamówienia, lub zbyt niemu ograniczeniu decydentów przez procedury jednorocznego finansowania budżetowego. Pośpiech niejednokrotnie sprzyja niegospodarności oraz stwarza okazję do łapownictwa. Dlatego istotną sprawą jest odpowiednie planowanie zamówień publicznych, a zwłaszcza ich synchronizacja z trybem działania finansów publicznych oraz strategicznym planowaniem budżetowym. Warto również

powtórzyć, że bodaj najskuteczniejszym sposobem uniknięcia korupcji w omawianej dziedzinie będzie zwiększenie jawności pracy administracji publicznej. Dlatego specjaliści namawiają do przedstawiania do publicznej wiadomości wszelkich informacji o organizowanym zamówieniu oraz o jego wynikach (*Mamy poprawiać zamówienia* 2000).

Wśród spotykanych ostatnio środków przeciwdziałających korupcji w tej dziedzinie warto również omówić pomysł wprowadzenia tzw. negatywnego rejestru firm. Jest to lista przedsiębiorstw, którym udowodniono jakiegokolwiek naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w przeszłości, a w związku z tym odmawia się im prawa do ubiegania o kolejne przetargi. Jak wykazują doświadczenia niemieckie, blisko połowa robót publicznych jest zlecana za łapówki, co powoduje podrożenie tych inwestycji o około 30%. Dlatego politycy chadecy z landów i federacji opracowali już pod koniec 1997 roku plan, który miał prowadzić do zmniejszenia tego zjawiska. Oparł się on na rejestrowaniu w skali całych Niemiec przedsiębiorstw skazanych za korupcję. W rejestrze miały być one umieszczone przez okres pięciu lat, przez który nie wolno im starać się o żadne nowe zamówienia publiczne. Dodatkowo przewiduje się powołanie specjalnych urzędników śledczych, mających sprawdzać, czy firmy pod zmienioną nazwą i adresem nie otrzymały zamówień. Planuje się również wprowadzić odpowiednie przepisy prawne, które zobowiążą władze samorządowe do każdorazowego sprawdzania w rejestrze korupcyjnych firm ilekroć będą zlecały kontrakty wartości powyżej 10.000 marek (K. Grzybowska 1997). Podobne środki zapobiegawcze zamierza wprowadzić również rząd Belgii (OECD 1999).

Innym sposobem zapobiegania oszustwom jest system przetargów publicznych dokonywanych poprzez internet, który zamierza wprowadzić administracja Meksyku. W ten sposób władze starają się wykluczyć możliwości indywidualnego kontaktów przedsiębiorców z urzędnikami oraz zakulisowych negocjacji korupcyjnych. System będzie jednocześnie uzupełniony o informatyczną bazę danych wszystkich aktualnych oraz archiwizowanych przetargów, która będzie swobodnie dostępna w internecie (OECD 1999).

Dobrym sposobem ograniczającym korupcję w zamówieniach publicznych może być również koncepcja paktów zawieranych pomiędzy administracją a przedsiębiorstwami przystępującymi do przetargu (*the Integrity Pact*). Jest to propozycja opracowana przez *Transparency International* w połowie lat 90-tych. Opiera się na podpisaniu przez obie strony przetargu zobowiązania uczciwego podejścia do planowanego konkursu. Z jednej strony urzędnicy obiecują powstrzymanie się od jakiegokolwiek stronniczości, w tym przyjmowania łapówek, zaś z drugiej – firmy przyrzekają dochować warunków uczciwej konkurencji. Jednocześnie partnerzy wzajemnie uzgadniają, iż złamanie reguł gry prowadzi do automatycznego wykluczenia danego przedsiębiorstwa z przetargu, wypłacenie uzgodnionego wcześniej karnego zadośćuczynienia innym przedsiębiorstwom, publicznego obwieszczenia o winie niesolidnej firmy oraz w niektórych przypadkach – ponownego rozpisania przetargu (*The Integrity Pact* 1999).

18. Prywatyzacja

Kolejnym obszarem częstego występowania korupcji jest prywatyzacja majątku państwowego (V. Tanzi 1998). Daje ona tym większe pole do nadużyć, gdyż z reguły negocjacje prywatyzacyjne, przynajmniej w pewnym okresie – wymagają dyskrecji, z uwagi na dobro całej transakcji. Jednakże podobnie jak w wypadku zamówień publicznych wymagane jest tutaj wprowadzenie jasnych reguł decyzyjnych, ograniczonych dodatkowo przez powszechnie dostępną rządową strategię prywatyzacyjną oraz przez kontrolę sprawowaną nad prywatyzacją z jednej strony przez parlament oraz z drugiej – przez instytucje prawnie zobowiązane do nadzoru pracy administracji.

Decyzje prywatyzacyjne nie odnoszą się jedynie do administracji rządowej. Dotykają również szeregu działań administracji samorządowej, związanych na przykład ze sprzedażą majątku komunalnego, a zwłaszcza decyzjami dotyczącymi gruntów. Podobne mechanizmy korupcji jak w przypadku prywatyzacji odnajdujemy także przy udzielaniu koncesji na prowadzenie działalności handlowej lub produkcyjnej. Jedynie jasność procedur oraz udostępnianie decyzji opinii publicznej przynosi znaczące zmniejszenie niezgodnych z prawem praktyk.

O skali korzyści jakie może przyjąć zaledwie jeden inspektor udzielający koncesji na prowadzenie barów i restauracji świadczy przypadek szwajcarskiego inspektora R. Hubera. W przeciągu lat 80-tych zdołał on zgromadzić sumę niemal 2 mln \$ łąpówek. Dzięki temu urzędnik zdołał wybudować luksusową posiadłość w Toskanii we Włoszech, wraz z winnicami i sztucznym jeziorem. O powodzeniu korupcji decydowały z jednej strony zbyt rygorystyczne przepisy o prowadzeniu działalności restauracyjnej (zainteresowany musiał udowodnić, iż istnieje społeczna potrzeba otwarcia nowej placówki), z drugiej zaś – brak kontroli zwierzchników nad przestępczym inspektorem. Ponadto, o długości trwania procedury zadecydowała również niechęć przerwania zмовы milczenia przez restauratorów Zurychu, którzy w istocie sami dopuszczali się korupcji i mogli bać się konsekwencji prawnych. Być może, gdyby szwajcarskie prawo przewidywało ochronę dla osoby dobrowolnie przyznającej się do korupcji – udałoby się wcześniej zlikwidować system łąpowniczy w Zurychu.

Na podstawie J. Pope 1999.

Podstawowym warunkiem ograniczenia korupcji na wspomnianych obszarach jest zdaniem specjalistów ustanowienie jasnych procedur decyzyjnych. Przy czym nie powinny być to decyzje jednoosobowe, ale podejmowane gremialnie, najlepiej pomiędzy różnymi instytucjami. W przypadku poważnych prywatyzacji majątku narodowego należy rozważyć nawet autoryzację obranego trybu prywatyzacji przez całą radę ministrów. Ze względu na wyjątkową wrażliwość prywatyzacji na korupcję polityczną - istotnym elementem jest również stała kontrola procesu przez parlament (lub radę samorządową w przypadku decyzji dotyczących majątku komunalnego). Istotnym elementem prywatyzacji może być właściwa rynkowa wycena określonej substancji majątkowej albo precyzyjne określenie kondycji ekonomicznej prywatyzowanego przedsiębiorstwa dokonanej przez niezależnego audytora. Powstrzymaniu korupcji służy również podawanie do publicznej wiadomości szczegółów związanych z transakcją, a zwłaszcza uzasadnianie przez

urzędników podjętej decyzji. Elementem tego uzasadnienia winno być także przedstawienie klarownej strategii gospodarczej i prywatyzacyjnej dotyczącej całego sektora, a nie jedynie konkretnego przypadku (S. Rose-Ackerman 1999).

Włoska strategia działań anty-korupcyjnych w administracji publicznej

Rząd włoski zamierza podjąć następujące działania w celu ograniczenia korupcji w środowisku administracji publicznej:

- **Egzekwowanie zasady apolityczności urzędników służby cywilnej**, w tym m.in. nadanie większej niezależności urzędnikom od decydentów politycznych. Wzmocnienie w praktyce administracyjnej zasady merytorycznego, a nie politycznego doboru i awansowania pracowników.
- **Zwiększenie wymiaru osobistej odpowiedzialności urzędników** za decyzje administracyjne.
- **Zwiększenie środków budżetowych przeznaczonych na administrację** oraz racjonalizacja wydatków publicznych w celu poprawienia warunków pracy (w tym pensji) urzędników.
- Wprowadzenie większej mobilności pracowników służby cywilnej. **Zainicjowanie cyklicznej rotacji kadr** zwłaszcza w działach administracji szczególnie narażonych na korupcję.
- **Podwyższenie merytorycznych kompetencji pracowników**, zwłaszcza odpowiedzialnych za planowanie robót publicznych, inwestycji publicznych oraz przygotowywanie i nadzorowanie programów rządowych i samorządowych.
- **Upowszechnienie kodeksów etyki zawodowej** w środowisku urzędniczym oraz bardziej sumienne egzekwowanie norm moralnych oraz regulaminów pracy, łącznie z wyciąganiem odpowiednich sankcji dyscyplinarnych.
- **Zwiększenie transparentności pracy administracji**, m.in. poprzez wprowadzenie do internetu wielu informacji o administracji oraz przeniesieniu części procedur urzędowych do środowiska informatycznego.
- **Wprowadzenie instytucji „zapytania obywatelskiego”** w celu wyjaśnienia przez administrację na życzenie obywateli wszelkich wątpliwości dotyczących udzielanych zamówień publicznych, inwestycji infrastrukturalnych itp.
- **Uproszczenie i zbiektywizowanie procedur administracyjnych**, poczynając od udzielania decyzji w zakresie koncesji (np. na działalność radiową, telewizyjną, telekomunikacyjną, transportową, usługi informatyczne itp.).
- Wprowadzenie zmian organizacyjnych mających na celu **usprawnienie działania oraz podniesienie jakości pracy administracji**. Wprowadzenie działań szkoleniowych poprawiających efektywność wydatków publicznych.

- **Zainicjowanie odpowiednich standardów kontroli wewnętrznej** do wszystkich urzędów publicznych oraz wzmocnienie kompetencji Generalnego Inspektoratu Finansów.
- **Wprowadzenie kontraktów menedżerskich** do praktyki organizacyjnej urzędów.
- **Kontrolowanie sytuacji majątkowej pracowników** w szczególnie wrażliwych sektorach administracji. Ograniczenie działalności zawodowej urzędników po zakończeniu kariery w sektorze publicznym. Ograniczenie związków pomiędzy działalnością publiczną i prywatną w sferze gospodarczej.
- **Racjonalizacja procedur zamówień publicznych** w kierunku obniżenia kosztów i uproszczenia procedur. Przeprowadzenie działań szkoleniowych, które będą podwyższały kompetencje urzędników oraz ograniczały zjawiska korupcyjne.
- **Zabezpieczenie całkowitej jawności przy organizowaniu transakcji prywatyzacyjnych** majątku publicznego lub przedsiębiorstw państwowych. Podjęcie bardziej zdecydowanych działań kontrolnych na tym obszarze.
- Wprowadzenie bardziej merytorycznego, określonego jasnymi procedurami oraz **otwartego przed opinią publiczną procesu kontroli działalności firm państwowych** lub przedsiębiorstw z udziałami skarbu państwa, m.in. przez wprowadzenie merytorycznych zasad nominowania przez państwo członków rad nadzorczych.
- **Zaostrzenie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej** za nieprawidłowości w pracy urzędnika lub za przestępstwa popełnione na podłożu korupcyjnym. Dostosowanie procedur dyscyplinarnych do wyników procesów karnych.
- **Wprowadzenie specjalnej agencji rządowej** do przeciwdziałania oraz zwalczania zjawiska korupcji, w tym systematycznego wypracowywania nowych standardów anty-korupcyjnych.

Na podstawie OECD 1999, M. Keating 1999, *Środki zapobiegające korupcji* 1999.

19. Programy inwestycyjne

Kolejnym obszarem wartym omówienia w związku z problematyką korupcyjną są programy inwestycji publicznych. Oczywiście można walczyć z łapownictwem na tym obszarze po prostu poprzez ograniczenie występowania tych programów. Nie jest to jednak rozwiązanie dobre. W większości przypadków jedynie władze publiczne mogą dokonać potrzebnych inwestycji infrastrukturalnych, które w długiej perspektywie wzmacniają możliwości rozwoju gospodarczego danego terytorium. Ponadto, w literaturze przedmiotu można spotkać opinię, iż eliminacja programów publicznych wprawdzie przynosi ograniczenie wydatków budżetowych oraz bezpośrednich możliwości rozwijania się korupcji, ale niekoniecznie służy zwalczaniu tej patologii w dłuższym dystansie czasowym. Bardzo często prowadzi

bowiem do przeniesienia na podmioty komercyjne zadań publicznych, a tym samym zwiększenia poziomu regulacji oraz koncesji publicznych. W ten sposób można nawet doprowadzić do zwiększenia zjawiska korupcji (S. Rose-Ackerman 1999).

Ekonomiści zwracają uwagę na wysoki poziom inwestycji regionalnych rządu włoskiego. Szczególnie jeśli je odniesiemy do sytuacji panującej w innych krajach Unii. Począwszy od roku 1986 pomoc ta systematycznie wzrasta i sięga obecnie 3% wszystkich wydatków budżetowych. W przeliczeniu na głowę mieszkańca pomoc kierowana głównie dla regionów *Mezzogiorna* jest od wielu lat najwyższa w Europie (R. Martin 1997). Jednakże ocena efektywności pomocy rządowej jest wśród specjalistów niejednoznaczna.

Inwestycje dokonywane na północy, zwłaszcza do roku 1970 okazały się trafne i generowały endogeniczny rozwój. Skutecznie budowały potęgę gospodarczą regionów północnych. Jednak późniejsze inwestycje rządu włoskiego, które zmierzały do powtórzenia cudu inwestycyjnego z lat 50/60-tych tyle, że na obszarach *Mezzogiorna* – nie powiodły się. Inwestycje lat 70-tych okazały się być chybione z punktu widzenia ekonomicznego, źle zarządzane, w dużym stopniu również konsumowane poprzez rozbudowaną administrację, która starała się kontrolować procesy inwestycyjne i czerpać z nich korzyści dla samej siebie. W takich warunkach kwitła korupcja oraz rozwijała się kultura klientalna (A. Bagnasco, M. Oberti 1998). Duża część inwestycji z tego okresu miała także oblicze socjalne, gdyż sztucznie zawyżała wysokość pensji w państwowych zakładach produkcyjnych. Miało to co najmniej dwojakie negatywne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego. Po pierwsze inwestycje nie były maksymalnie wykorzystywane dla celów rozwojowych i produkcyjnych. Ponadto, wysokie pensje psuły rynek pracy w południowych Włoszech. Przedsiębiorcy prywatni nie korzystający w tak dużym stopniu z dotacji państwowych nie mogli sobie pozwolić na sprostanie zawyżonym cenom kształtującym się na rynku pracy. Tym bardziej, iż jakość kwalifikacji pracowników była relatywnie bardzo niska a specjalistów trzeba było i tak szukać w regionach północnych. Reakcją producentów prywatnych było więc wycofywanie się z produkcji na Południu i niechętnie inwestowanie na tym rynku. W rezultacie polityka rządowa przyniosła jedynie wzrost bezrobocia, obniżenie konkurencyjności zakładów państwowych oraz socjalne wspomaganie działalności coraz bardziej nieefektywnych zakładów przemysłowych (R. Leonardi 1995).

Polityka rządowa na Południu doprowadziła do sytuacji, w której dynamika zachowań społecznych nie kształtowała rozwoju gospodarczego opartego na sektorze prywatnym. Aktywni mieszkańcy Włoch południowych szukali sukcesu albo w rozrośniętej biurokracji rządowej i samorządowej, albo podtrzymywanych przez rząd zakładach państwowych, albo szukali swojej szansy w innych częściach kraju. Oznaczało to uzależnienie indywidualnych szans rozwojowych niemal całkowicie od pomocy państwa i od administracji publicznej. Wzmocniło to niebywale stosunki klientalne panujące w administracji. Kariera urzędnicza była przy tym szczytem ambicji i otwierała możliwości dla czerpania niezgodnych z prawem profitów z przynależności do tej kasty. Takie nastawienie dominowało zarówno na poziomie władz lokalnych, jak również wśród urzędników i polityków regionalnych. Otwierało wprost nieograniczone pole dla działalności korupcyjnej. Z drugiej strony wzrastające bezrobocie umożliwiło także rozwój organizacjom przestępczym (R. Leonardi 1995).

W ten sposób polityka gospodarcza rządu kształtowana w latach 70-tych i 80-tych nie doprowadziła do zainicjowania rozwoju endogenicznego na peryferyjnym Południu, ale pośrednio wsparła rozwój najlepiej rozwijających się części kraju (S.C. Benvenuti, A. Cavalieri, R. Paniccia 1999). *Mezzogiorno* trwale uzależniło się od finansowego wsparcia rządu centralnego, a później również pomocy udzielanej przez Unię Europejską. Wsparcia wykorzystywanego raczej w celach socjalnych lub konsumpcyjnych, a nie dla pobudzenia rozwoju. Zamiast nauki efektywności na wcześniejszych błędach elity lokalne i regionalne wytrenowały trwale zachowania roszczeniowe wobec rządu oraz postawę przychylną korupcji (R. Leonardi 1995).

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione rozważania można je podsumować następującym wnioskiem. Polityka inwestycyjna władz publicznych (zwłaszcza centralnych) powinna być niezwykle czuła na wszelkiego rodzaju patologie. Często intencje twórców programów ulegają wypaczeniu w praktyce. Dlatego programy inwestycyjne powinny być wszechstronnie monitorowane i kontrolowane. Ponadto, należy je korygować w miarę uzyskiwania informacji o niepożądanych zjawiskach. Polityka władz publicznych winna rozważnie wspierać klimat lokalnej przedsiębiorczości, a nie być źródłem wsparcia dla klienteli politycznej oraz napędem dla zachowań korupcyjnych.

Niemiecka strategia działań anti-korupcyjnych w administracji państwowej

Władze federalne Niemiec zaproponowały pod koniec lat 90-tych wprowadzenie następującego katalogu przedsięwzięć w sferze administracji, które mają ograniczyć występowanie zjawiska korupcji:

- **Wzmocnienie funkcji kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach.** Wyodrębnienie specjalnych jednostek kontrolnych oraz zainicjowanie obowiązkowej formy kontroli sprawowanej przynajmniej przez dwóch inspektorów.
- **Wzmocnienie funkcji kierowniczych nad personelem,** zwłaszcza z punktu widzenia zapobiegania zjawiskom łapownictwa. Przeszkolenie kadry kierowniczej w specjalnie opracowanych technikach zarządzania personelem w sytuacji podwyższonego ryzyka korupcyjnego.
- **Reorganizacja procesu selekcyjnego w administracji.** M.in. nie dopuszczanie do stanowisk w administracji osób zamieszanych w przestępstwa lub wykroczenia korupcyjne, zwiększenie znaczenia konkursów w promocji kadr na stanowiska kierownicze oraz zobiektywizowanie procesu awansowania w administracji.
- **Zmiana struktur organizacyjnych oraz procedur administracyjnych** ze względu na ograniczenie ryzyka występowania praktyk korupcyjnych. Ma to szczególne zastosowanie w przypadku rozdzielenia funkcji planowania, wdrożenia oraz oceny funkcjonowania danej decyzji lub działań administracyjnych.
- **Wzmocnienie standardów w zakresie zamówień publicznych,** zwłaszcza stosowania publicznych zaproszeń do uczestniczenia w przetargach, merytorycznego uzasadniania wszystkich przypadków odejścia od ogólnie przyjętej procedury.
- W przypadku stanowisk urzędniczych charakteryzujących się:
 - a) zwiększonymi kontaktami na zewnątrz biura,
 - b) dużą skalą decyzji finansowych,
 - c) decyzjami w zakresie zezwoleń, ulg i koncesji- przewiduje się wprowadzenie zwiększonej liczby kontroli oraz specjalnych analiz ryzyka korupcyjnego, które mają prowadzić do opracowania nowych szczegółowych procedur urzędowych.
- **Wprowadzenie zasady rotacji personelu** w obszarach szczególnie narażonych na zjawiska korupcyjne.
- **Wprowadzenie działań szkoleniowych i informacyjnych** do biurokracji na temat różnego rodzaju niebezpieczeństw korupcyjnych, odpowiedzialności prawnej i służbowej w przypadku popełnienia tego przestępstwa oraz sposobów unikania i przeciwdziałania korupcji.

- **Ustanowienie specjalnej agencji rządowej⁵**, której zadaniem będzie rozwiązywanie różnorodnych dylematów urzędniczych natury korupcyjnej. Zarówno petenci, jak również urzędnicy będą mogli zgłaszać do niej wszelkie problematyczne sytuacje z prośbą o poradę lub interwencję. Agencja będzie miała również zadania związane z monitorowaniem oraz oceną zjawisk korupcyjnych w administracji, wypracowywaniem dalszych działań anty-korupcyjnych oraz promowaniem ich wśród urzędników.
- **Dostosowanie kodeksu etyki służby cywilnej do praktycznych sytuacji związanych z działaniami korupcyjnymi** oraz upowszechnienie ich w środowisku urzędniczym.
- **Wprowadzenie zasady bezwzględnego egzekwowania odpowiedzialności karnej i służbowej za przestępstwa**, w tym również zwrotu kosztów finansowych za wyrządzoną szkodę dla funduszy publicznych.
- **Wprowadzenie rejestru firm, które dopuściły się przestępstwa korupcyjnego lub naruszenia przepisów prawa o zamówieniach publicznych.** Rygorystyczne przestrzeganie przez wszystkie instytucje publiczne obowiązku sprawdzania przedsiębiorstw uczestniczących w konkursie, czy nie figurują w omawianym rejestrze.
- Zmiana kodeksu karnego w celu **wprowadzenia instytucji świątka koronnego w przestępstwach korupcyjnych.**
- Zachęcenie władz landów do wprowadzenia podobnej, kompleksowej strategii działań anty-korupcyjnych.

Na podstawie OECD 1999, K. Grzybowska 1997.

20. Samorządowa służba cywilna

Państwa o ustroju federalnym mają większą skłonność do korupcji, aniżeli kraje o ustroju unitarnym (D. Treisman 2000). Jest to prawdopodobnie związane z tym, iż standardy anty-korupcyjne są zazwyczaj znacznie lepiej rozwinięte na szczeblu federalnym, niż krajowym (stanowym). W podobny sposób kształtuje się sytuacja w samorządach terytorialnych. Zazwyczaj na poziomie rządu centralnego funkcjonują doskonalsze przepisy przeciwdziałające łapownictwu, niż w administracji lokalnej i regionalnej. **Dlatego zastosowanie standardów anty-korupcyjnych wobec samorządów terytorialnych wydaje się niejednokrotnie bardziej pilne i wskazane, aniżeli w przypadku administracji rządowej.**

W wielu krajach odnotowuje się poważną skalę nieprawidłowości korupcyjnych na poziomie władz lokalnych. Taka sytuacja jest na przykład rejestrowana w Wielkiej Brytanii. W raportach Komisji Kontroli (*Audit Commission*), która zgodnie z prawem weryfikuje poprawność działań władz lokalnych wielokrotnie

⁵ Zagadnienie funkcjonowania specjalnej agencji anty-korupcyjnej zostało szerzej omówione w rozdziale prezentującym systemy kontrolne oraz sposoby zwalczania korupcji.

podkreślano systematyczny wzrost nieprawidłowości finansowych oraz przestępstw korupcyjnych. Ocenia się, że na początku lat 90-tych notowano rocznie ok. 54.000 spraw dotyczących różnego rodzaju oszustw, popełnionych na łączną kwotę blisko 25 mln funtów. Aż 97% władz samorządowych miało kłopoty z korupcją oraz oszustwami finansowymi. W przeciągu dziesięciu lat objętych badaniem Komisji (1983-93) niemal o 36% wzrósł poziom zgłaszanych spraw przestępczych. Jednocześnie systematycznie wzrastał poziom korupcji, chociaż jednocześnie liczba udowodnionych spraw jest zaskakująco niska (ok. 50 w ciągu roku). Zdaniem autorów raportu wynika to nie tyle z marginalizacji zjawiska, ale z kłopotów na jakie napotyka próba walki z korupcją (*Protecting the Public Purse* 1993).

Jednocześnie działająca w Wielkiej Brytanii komisja stwierdziła szereg nieprawidłowości systemu samorządowego, które sprzyjały rozwijaniu się działań korupcyjnych oraz innego rodzaju oszustw finansowych. Wśród najważniejszych można wymienić:

- Poważne zaniedbania w sferze kultury organizacyjnej, przejawiające się bagatelizowaniem problemu korupcji, szczególnie brakiem odpowiedniego zainteresowania ze strony władz urzędów, nie podejmowaniem żadnych działań w zakresie polityki anty-korupcyjnej itp.
- Słabej jakości procedur rekrutacyjnych, nieprzestrzeganie reguł konkursowych, przyjmowanie do pracy osób bez odpowiednich referencji uczciwości zawodowej, bez sprawdzenia niekaralności itp.
- Brak procedur zachęcających pracowników do informowania o nieprawidłowościach lub podejrzaniach związanych z działalnością korupcyjną.
- Słabej jakości systemy kontroli wewnętrznej, na przykład niedostatecznie nastawione na egzekwowanie przepisów oraz weryfikowanie skuteczności wykonywania zadań służbowych.
- W niektórych samorządach odnotowano brak komisji kontroli finansowej.
- Słaba dbałość o dokumentowanie na piśmie oraz archiwizowanie poszczególnych decyzji oraz kolejnych etapów procedur służbowych.
- Brak działalności szkoleniowej wprowadzającej do praktyki służbowej różnego typu techniki przeciwdziałania korupcji.
- Słaba współpraca anty-korupcyjna z innymi samorządami lokalnymi, organizacjami samorządowymi oraz policją.

Komisja stwierdziła także niedostateczną ochronę prawną osób pomagających w śledztwie i przyznających się dobrowolnie do popełnienia omawianego przestępstwa. Stwierdzono również w wielu przypadkach źle prowadzoną działalność śledczą policji.

Brytyjska strategia działań anti-korupcyjnych w samorządach lokalnych (1993)

W związku z przeprowadzonymi badaniami Komisja Kontroli zarekomendowała rządowi oraz jednostkom samorządowym podjęcie następujących kompleksowych działań w zakresie przeciwdziałania oraz zwalczania korupcji:

- **Nadanie odpowiedniego priorytetu politycznego** przez władze danego samorządu terytorialnego dla działań anti-korupcyjnych, w tym zwłaszcza osobistego przykładu działalności etycznej i powstrzymania się od zachowań natury klientalnej lub przestępczej.
- **Opracowanie strategicznego planu anti-korupcyjnego** w zakresie funkcjonowania urzędu samorządowego. Rozpisanie tej strategii na katalog szczegółowych zadań oraz procedur odpowiadających swoim zakresem obowiązkom służbowym szeregowych urzędników.
- **Wprowadzenie kodu etyki zawodowej pracowników samorządowych.**
- **Cykliczne weryfikowanie przez pracowników własnej pracy** zgodnie z kodeksem etyki zawodowej oraz katalogiem zadań i procedur anti-korupcyjnych przyjętych w danym urzędzie.
- **Wprowadzenie we wszystkich jednostkach samorządowych komisji kontroli finansowej oraz systemu kontroli wewnętrznej** nastawionego na weryfikowanie działań urzędników z punktu widzenia oszustw finansowych oraz łapownictwa.
- **Ocena ryzyka korupcyjnego na poszczególnych stanowiskach służbowych** dokonana przez wyspecjalizowane jednostki kontroli wewnętrznej albo prywatne instytucje specjalizujące się w audycie i doradztwie finansowym. Opracowanie w oparciu o analizę ryzyka adekwatnych środków zaradczych w sferze organizacyjnej i regulaminowej.
- Wprowadzenie systemu umożliwiającego pracownikom bezpieczne **informowanie o wszelkiego rodzaju nieprawidłowościach** urzędowych oraz w razie konieczności możliwości kierowania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na policję i do państwowych instytucji kontrolnych.
- **Ustanowienie systemu rekrutacyjnego pozwalającego weryfikować kondycję etyczną i niekaralność kandydatów na stanowisko.** Kierowanie się w selekcji i rekrutacji pracowników wyłącznie kryteriami merytorycznymi.
- Wprowadzenie efektywnego **systemu zażeń i odwołań dla obywateli**, w tym umożliwienie zgłoszenia nieprawidłowości finansowych lub prób wyłudzenia łapówki przez urzędnika.
- **Nawiązanie współpracy z policją, innymi instytucjami samorządowymi** działającymi w kierunku ograniczenia korupcji, instytucjami obywatelskimi oraz rządowymi. Zainicjowania działań anti-korupcyjnych na forum ogólnokrajowych stowarzyszeń samorządowych (w tym wymiany doświadczeń, szkoleń, konferencji itp.).

- **Wprowadzenie systemu szkoleniowego**, który kształtuje postawy oraz techniki unikania przekupstwa.
- Bezwzględne **egzekwowanie sankcji prawnych, dyscyplinarnych oraz odpowiedzialności finansowej od urzędników** uwikłanych w działalność korupcyjną lub inne oszustwa w zakresie finansów publicznych.
- **Otwarcie działań administracji samorządowej przed opinią publiczną.** Wprowadzanie zwyczaju uzasadniania decyzji urzędowych.
- **Wzmocnienie funkcji kontrolnych sprawowanych przez instytucje rządowe** powołane do weryfikacji działań samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym.
- Wprowadzenie zmian do systemu prawnego związanego z finansami samorządowymi, np. ograniczenie poziomu subwencji z budżetu centralnego lub ich czasowe zawieszenie w przypadku stwierdzenia nadużyć finansowych w pracy urzędu samorządowego.
- Wprowadzenie systemu kar i nagród przyznawanych poszczególnym pracownikom przez inspektorów kontrolnych.

Na podstawie: *Protecting the Public Purse* 1993.

W związku z notowanymi nieprawidłowościami szereg krajów europejskich zdecydowało się wprowadzić niektóre rozwiązania rządowej służby cywilnej na poziom urzędów samorządowych. Głównym celem tego działania było podwyższenie jakości świadczenia usług publicznych oraz ograniczenie występowania patologii administracyjnych, przede wszystkim korupcji.

Doświadczenia państw Unii Europejskiej w podejściu do samorządowej służby cywilnej są zróżnicowane. W niektórych krajach członkowskich, np. Francji, Irlandii, Holandii, Hiszpanii, Portugalii i Szwecji służba cywilna obejmuje wszystkich pracowników administracji publicznej, którzy są traktowani równorzędnie, jako przedstawiciele aparatu wykonawczego państwa - a nie tylko rządu. Natomiast w Niemczech, Austrii, Luksemburgu, Wielkiej Brytanii i ostatnio także Danii i Włoszech zakres służby cywilnej jest zawężony do tzw. zasadniczej administracji publicznej, rozumianej bądź jako szeroko ujęta administracja rządowa (razem z policją i urzędnikami celnymi), bądź jedynie średnia i wyższa kadra urzędników rządowych (*European Principles* 1999).

W przypadku Niemiec ok. 40% urzędników publicznych należy do korpusu służby cywilnej. Są to głównie urzędnicy rządu federalnego i rządów krajowych, ale co ciekawe, w skład korpusu wchodzi także na specjalnych zasadach profesorowie wyższych uczelni. Ustawodawstwo federalne w dużym stopniu obejmuje całość zasad dotyczących służby publicznej, tak państwowej, jak i samorządowej (Auer i inni 1996). Natomiast we Francji istnieje osobna ustawa o służbie samorządowej, ma ona jednak wspólną część ogólną z ustawami o służbie państwowej i służbie szpitalnej.

Warto przypomnieć, że we Francji istnieją trzy korpusy urzędnicze: rządowa służba cywilna (licząca ok. 2,5 mln urzędników), samorządowa (1,3 mln) i szpitalna (0,8 mln). W skład korpusu samorządowego wchodzi pracownicy administracyjni, socjalni, zawodów związanych z kulturą, sportem, ochroną przeciwpożarową i ratownictwem, oraz funkcjonariusze policji miejskiej. W roku 1984 wprowadzono przepisy, które tworzą jednolity dla całego terytorium i wszystkich szczebli samorządowych status urzędników i oddzielają pozycje służbowe urzędników od radnych samorządowych. Zatrudnienie urzędników odbywa się w ramach trzech kategorii A, B i C, które obejmują stanowiska różnych szczebli. Organy samorządowe mają całkowitą swobodę decydowania o naborze i zarządzaniu swoim personelem, pod warunkiem dotrzymania zasad zatrudniania urzędników odpowiednich kategorii i stopni na właściwe stanowiska. Na przykład urzędnik stopnia administratora terytorialnego może zajmować stanowisko szefa działu departamentu lub stanowisko sekretarza generalnego dużej gminy (czyli wyższe stanowisko w mniejszej jednostce terytorialnej).

Ścieżką naboru do samorządowej służby cywilnej we Francji są konkursy organizowane zwykle na zasadach otwartych dla wszystkich kandydatów. W niektórych przypadkach konkursy przeznaczone są wyłącznie dla pracowników, legitymujących się odpowiednim stażem pracy w administracji samorządowej. Procedura egzaminacyjna jest organizowana przez Krajowe Centrum Samorządowej Służby Cywilnej, w jego siedzibie, bądź delegaturze regionalnej albo między-departamentalnej. Kandydaci uzyskujący pozytywny wynik są wpisywani na listę osób zakwalifikowanych, sporządzoną w kolejności alfabetycznej. Wpisanie na listę nie jest jednoznaczne z przyjęciem do samorządowej służby cywilnej, ponieważ ostateczna decyzja w sprawie zatrudnienia należy do organów samorządowych, które wybierają z listy odpowiadających im kandydatów.

Krajowe Centrum Samorządowej Służby Cywilnej wraz ze swoimi delegaturami oraz znajdującymi się w każdym departamencie ośrodkami zarządzania służbą samorządową organizuje konkursy do poszczególnych kategorii zawodowych. Centralnie odbywają się wyłącznie wybrane konkursy w ramach najwyższej kategorii A. Ponadto wymienione instytucje pomagają poszukiwać nowego stanowiska dla urzędników, którzy stracili dotychczasową pracę, a także zajmują się działalnością szkoleniową (F. Galloudec – Genuys 1998).

Zbliżone rozwiązania w zakresie rekrutacji urzędników samorządowych występują także w Irlandii. System władz lokalnych w tym kraju w odróżnieniu od sytuacji panującej we Francji opiera się na jednak na stosunkowo słabej pozycji obieranej w wyborach powszechnych rady i relatywnie silnej roli zarządu. Jest on wprawdzie zatwierdzany przez radę, ale nie jest wyłaniany spośród jej składu. Rekrutuje się z wysoko wykwalifikowanych urzędników – menedżerów, którzy ubiegają się o stanowisko w drodze konkursu. Konkurs jest przeprowadzany przez niezależną agencję (*Local Appointments Commission*) specjalizującą się w doborze personalnym urzędników samorządowych wysokiego szczebla. Szefowie lokalnej egzekutywy mają również stosunkowo duże pole podejmowania własnych decyzji, niezależnych od rady. Dlatego w świadomości opinii publicznej - na poziomie lokalnym znaczą więcej aniżeli radni. W badaniach określających stopień wpływu na decyzje lokalne menedżerowie samorządu otrzymują ponad 70% wskazań respondentów, podczas gdy radni dostają jedynie 26% wskazań w tym samym sondażu (M. Goldsmith, K. Klausen 1997).

W Wielkiej Brytanii służba cywilna obejmuje jedynie urzędników rządowych. Jednak w brytyjskim ustawodawstwie o samorządzie lokalnym istnieją przepisy ustanawiające podobne do służby rządowej standardy urzędnicze. Jednym z podstawowych jest zasada powoływania pracowników samorządowych w oparciu o kryterium merytoryczne. Postępowanie rekrutacyjne powinno być otwarte i równe dla wszystkich kandydatów, oparte na czytelnych wymaganiach względem kandydatów i jasno określonych kryteriach eliminowania kandydatów. Ponadto, w Zjednoczonym Królestwie istnieją różnorodne kodeksy etyczne i przewodniki, opracowywane głównie przez ogólnokrajowe organizacje samorządowe – przy wsparciu agend rządowych, które pomagają wprowadzić standardy rządowej służby cywilnej do praktyki administracji lokalnej.

Przykładem takiego rozwiązania jest *Kodeks etyczny dla pracowników samorządu lokalnego* (1998). Opracowały go cztery największe organizacje samorządowe pod auspicjami i przy wydatnej pomocy agencji rządowej zajmującej się służbą cywilną. W dokumencie poruszono kwestię obowiązków etycznych pracowników administracji, takich jak zachowania apolityczności i tajemnicy służbowej, sprawowania obowiązków w sposób rzetelny i bezstronny itp. Ponadto określono podstawowe wymagania związane z rekrutacją i selekcją. Podkreślono, iż nominacja powinna opierać się na czynniku wyłącznie merytorycznym. Autorzy kodeksu uznają jako nie-etyczne rozpatrywanie kandydatury na stanowisko w administracji przez krewnych kandydatów. Wedle tej samej reguły moralnej osoby połączone pokrewieństwem nie powinny decydować o awansowaniu, wynagrodzeniu lub ukaraniu pracownika. Kodeksy etyczne dla urzędników samorządu lokalnego wprowadziło także wiele jednostek terytorialnych w Szwecji. W przystępnej formie doradzają urzędnikom w jaki sposób uchronić się m.in. od zachowań prowadzących do konfliktu interesów lub działalności korupcyjnej (OECD 1999).

21. Troska o standardy usług lokalnych

W Zjednoczonym Królestwie istnieje kilka poradników powstałych z inspiracji administracji rządowej wskazujących władzom lokalnym w jaki sposób przeprowadzać rekrutację, szkolenia, awansowanie pracowników i działania anty-korupcyjne. Równocześnie w dokumentach rządu brytyjskiego uwidacznia się troska o jakość dostarczanych przez administracje terenową usług publicznych. Prawdziwym przełomem pod tym względem stał się trwający do chwili obecnej program *Citizen's Charter* zapoczątkowany przez premiera J. Major'a w lipcu 1991 roku. Program zgodnie z deklaracją gabinetu miał służyć lepszemu zaspokajaniu potrzeb obywateli i podnoszeniu jakości usług publicznych. Deklarował wole ukierunkowania działań służby publicznej na konsumentów, co było m.in. podkreślone poprzez większą otwartość urzędów na potrzeby społeczne, prezentowanie bogatszej informacji o zakresie wykonywanych prac i pragnienie stałego konsultowania się z odbiorcami usług.

Szczegółowe cele brytyjskiego programu *Citizen's Charter*

- wprowadzenie standardów usług publicznych wykonywanych przez poszczególne działy administracji;
- publikowanie informacji o działaniach i rezultatach funkcjonowania administracji oraz najważniejszych zamierzeniach i priorytetach pracy do wiadomości opinii publicznej;
- prowadzenie regularnych konsultacji z odbiorcami usług publicznych w celu poprawy jakości świadczonej usługi;
- dostarczanie obywatelom w miarę możliwości wyboru podmiotów wykonujących usługi publiczne;
- podnoszenie jakości obsługi klientów, poprzez wprowadzenie zasady uprzejmości i pomocniczości w stosunku do obywateli, stale zabieganie o satysfakcję odbiorców usług administracyjnych;
- ułatwienie i skrócenie procesu reklamacji niewłaściwie wykonanej usługi;
- podwyższanie efektywności wydatkowania środków publicznych;
- wprowadzanie innowacji organizacyjnych mających na celu podwyższenie jakości.

Na podstawie: R. Pyper 1995; T. Grosse 1998.

Program ustanowił 42 narodowe standardy usług publicznych, niektóre w podziale na poszczególne dzielnice Zjednoczonego Królestwa: Anglię, Walię, Szkocję i Irlandię Północną. Przykładowo funkcjonuje standard sądownictwa, standard dla wyższych uczelni, dla użytkowników dróg publicznych, bezrobotnych itp. Wszystkie poza określeniem podstawowego zakresu usług i ich wymaganej jakości serwisu - przedstawiają informacje o najważniejszych uprawnieniach konsumenckich, instytucjach odpowiedzialnych za wykonanie usługi, sposobach i warunkach ewentualnej reklamacji itp. Oprócz 42 narodowych funkcjonuje ponad 10 tys. lokalnych standardów usług (obejmujących głównie jednostki samorządu terytorialnego) (*The Citizen's Charter* 1996).

Program wprowadził także do praktyki administracyjnej corocznie ogłaszane konkursy dla poszczególnych instytucji publicznych, zarówno rządowych jak i samorządowych (tzw. *Charter Mark Award Scheme*). Spośród nadesłanych kandydatur komisja sędziowska wyłania najlepsze z punktu widzenia programu *Citizen's Charter* instytucje. Praktyka organizowania konkursów dotyczących standardów usług w samorządach terytorialnych nie tylko pozwala na podniesienie jakości pracy administracji lokalnej, ale wprowadza czytelne dla wszystkich obywateli standardy pracy urzędników, a więc pośrednio zapobiega również poszerzaniu się korupcji.

22. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące zjawisk korupcji „na urzędzie” należy ponownie przypomnieć fakt bardzo bliskiego związku, jaki istnieje pomiędzy elitami politycznymi oraz urzędniczymi na gruncie administracji publicznej. Wiele przestępstw korupcyjnych jest więc inspirowanych przez samych polityków, którzy biorą w ten sposób odpowiedzialność nie tylko za swoje własne nadużycie władzy, ale również za zły przykład, który po sobie pozostawiają w środowisku administracji. Zgodnie bowiem z przysłowiem, wedle którego „ryba psuje się od głowy” – nie sposób wykorzenić korupcji w administracji, w przypadku obecności polityków, którzy nadużywają swojej funkcji publicznej. Dlatego zarówno politycy, jak urzędnicy powinni poddać się wielu podobnym procedurom prewencyjnym, takim jak rejestracja posiadanego majątku, powstrzymanie się od komercyjnej działalności zarobkowej, która może prowadzić do powstania konfliktu interesu itp. Jednakże jeszcze ważniejsze od zachowywania regulaminu oraz przepisów kodeksu etyki zawodowej jest wola polityczna władz publicznych do zdecydowanego przeciwdziałania patologii korupcyjnej. Tylko przy pełnej aprobacie politycznej oraz przedsięwzięciu strategicznego programu działań – można liczyć na odniesienie zauważalnego zwycięstwa nad tym niewątpliwie trudnym do pokonania przeciwnikiem.

Działania podjęte przeciwko korupcji nie mogą być ani incydentalne, ani nie powinny dotyczyć jedynie jednej sfery działania administracji. Najlepiej stosować mechanizmy wielostronnego oddziaływania, zarówno w sferze kontrolnej, organizacyjnej, prawnej itp. Kluczem do sukcesu będzie z pewnością właściwa ocena skorumpowania administracji, która powinna sprecyzować sposoby zwalczania omawianego zjawiska. Ponadto, jak pokazuje praktyka krajów OECD przeciwdziałanie łapownictwu zwykle wiąże się z ogólnym podniesieniem jakości funkcjonowania urzędów publicznych oraz wprowadzeniem standardów systemu służby cywilnej, zarówno na poziomie administracji rządowej, jak również samorządu terytorialnego. Wśród najczęściej spotykanych działań anty-korupcyjnych można wymienić m.in.:

- (a) **Zmiana klimatu społecznego panującego wobec korupcji** - z bagatelizowania lub tolerancji - na postawę zaangażowaną wobec ograniczania patologii urzędniczych. Sposobem osiągnięcia tego celu jest propagowanie wiedzy na temat zagrożeń oraz konsekwencji praktyk korupcyjnych, w tym organizowanie konferencji oraz szkoleń z tego zakresu. Istotnym czynnikiem jest wprowadzenie kodeksów etyki zawodowej - dla polityków i urzędników. Wprowadzenie mechanizmu przekazywania informacji o zauważanych nieprawidłowościach, zarówno dla urzędników, jak również obywateli. Opracowanie mechanizmu ochrony osób ułatwiających śledztwo antykorupcyjne lub przyznających się dobrowolnie do popełnienia korupcji.
- (b) **Ustanowienie skutecznego systemu kontrolnego**, w tym mechanizmów kontroli wewnętrznej, wyspecjalizowanej w badaniu ryzyka korupcyjnego. Jednostki kontrolne winny również systematycznie monitorować efektywność stosowanych praktyk anty-korupcyjnych. Ponadto, mogą wypracowywać kolejne sposoby działalności prewencyjnej.

- (c) **Podniesienie umiejętności profesjonalnych personelu oraz ogólne usprawnienie administracji.** Poprawa funkcjonowania urzędów publicznych sama w sobie wyklucza część zachowań korupcyjnych. Na przykład wyeliminowanie wydłużających się postępowań powoduje zmniejszenie chęci ich niezgodnego z prawem „przyspieszania”.
- (d) Ponadto, **należy prześledzić dotychczasowe procedury urzędowe w szczególnie wrażliwych na przekupstwo obszarach administracji oraz odpowiednio zmienić regulaminy i struktury organizacyjne.** Wprowadzone ponownie mechanizmy funkcjonowania powinny być prostsze i łatwiejsze do zrozumienia przez petentów. Ponadto, winny być nietrudne do weryfikacji, wykluczające dowolność decyzji urzędniczych, udostępnione opinii publicznej. Przykładem zmiany procedur może być oddzielenie funkcji przygotowania (planowania) decyzji od jej wykonywania oraz od działań kontrolno-oceniających. Innego rodzaju usprawnienie polega na weryfikacji danej decyzji przez różne jednostki administracyjne lub nie dopuszczenie do wykonywania określonych czynności służbowych tylko przez jednego urzędnika.
- (e) Obszarami szczególnej troski reformatorów winny być działania anty-korupcyjne na polu zamówień publicznych, prywatyzacji, służb finansowych, podatkowych i celnych.
- (f) **Dokładna analiza polityki inwestycyjnej,** z punktu widzenia jej skuteczności oraz osiągania zaplanowanych skutków. Szczegółowe monitorowanie ryzyka korupcyjnego w działalności inwestycyjnej.
- (g) **Otwarcie działań administracji przed opinią publiczną:** przedstawianie polityki pracy urzędów, publiczne prezentowanie i uzasadnianie decyzji, dokonywanie decyzji na podstawie prawa oraz w formie pisemnej, umożliwienie dostępu do dokumentacji dla opinii publicznej, zaproszenie środowisk obywatelskich i organizacji społecznych do wypracowywania decyzji lub do bezpośredniego obserwowania pracy administracji.
- (h) **Oddzielenie funkcji politycznych od urzędniczych** w administracji przez wprowadzenie standardów służby cywilnej.
- (i) **Ograniczenie związków urzędników z przedsiębiorstwami prywatnymi,** w tym m.in. wprowadzenie wymogu rejestracji majątków pracowników administracji, zakaz wykonywania pracy dla firm komercyjnych, ograniczenie prawa zatrudnienia w biznesie po zakończeniu kariery urzędniczej, precyzyjna i merytoryczna regulacja kontroli publicznej sprawowanej nad przedsiębiorstwami publicznymi oraz funduszami i agencjami celowymi itp.
- (j) **Rozwinięcie współpracy anty-korupcyjnej pomiędzy różnego rodzaju instytucjami publicznymi,** korzystanie z własnych doświadczeń oraz wypracowywanie nowych rozwiązań organizacyjnych. Szczególnie bliska współpraca winna być nawiązana pomiędzy administracją, prokuraturą, policją, instytucjami kontrolnymi oraz organizacjami społecznymi zwalczającymi korupcję.

Systemy kontrolne oraz zwalczanie korupcji

Wysokie prawdopodobieństwo wykrycia i odpowiedniego ukarania przestępstwa jest gwarancją zmniejszenia poziomu popełniania przestępstw. Niestety, w przypadku korupcji odsetek spraw kończących się ukaraniem winnego jest niezwykle mały. Istnieje nawet rozdźwięk pomiędzy wielością przepisów oraz ciągle doskonalonymi regulacjami dyscyplinarnymi i karnymi - a poziomem wymierzanych w rzeczywistości sankcji. Dzieje się tak zapewne dlatego, iż korupcja rzadko pozostawia po sobie dowody przestępstwa i jest dokonywana w sposób dyskretny. Przy czym najczęściej obie strony uczestniczące w tym przestępstwie mają wspólny interes, aby zachować popełniony czyn w całkowitej tajemnicy. Dodatkowym elementem jest z pewnością częsty udział w przestępstwie osób z najwyższych władz, co utrudnia prowadzenie śledztwa.

Biorąc te czynniki pod uwagę specjaliści widzą potrzebę wyjścia poza dotychczasowe sposoby ograniczania korupcji. Ich zdaniem **już nie wystarczają dobrze sformułowane przepisy oraz normy etyki zawodowej. Ważne jest wzmocnienie aparatu odpowiedzialnego za aktywne zwalczanie korupcji, za ściganie poszczególnych przestępców, zbieranie dowodów winy, egzekwowanie konsekwencji prawnych od wszystkich osób, bez względu na piastowane stanowiska lub funkcje publiczne.** Oczywiście potrzeba doskonalenia środków prewencyjnych nie jest kwestionowana, ale bez uzupełnienia ich o skuteczne działania aparatu ścigania i wymierzania sprawiedliwości – mogą okazać się nieskuteczne (S. Rose-Ackerman 1999; V. Tanzi 1998; B. Sędlak 1998, 1999), .

Istnieje szereg rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które mają związek z poprawieniem skuteczności wykrywalności korupcji. Ale zanim przystąpię do ich omówienia warto przypomnieć, iż punktem wyjścia wszelkich skutecznych działań anty-korupcyjnych powinna być rzeczowa analiza sytuacji. Zdaniem specjalistów winna ona koncentrować się zwłaszcza na zbadaniu najczęściej spotykanych praktykach przekupstwa, głównych luk prawnych, motywów działania sprawców przestępstwa, zachęt tkwiących w systemie organizacyjnym lub kulturze społecznej (A. Heidenheimer i inni 1989). W większości krajów funkcje systematycznego oceniania zjawisk korupcji pełnią właśnie instytucje, które jednocześnie prowadzą aktywną walkę ze światem łapowników. Są to zwykle policja lub prokuratura, a zwłaszcza specjalizujące się w tej dziedzinie wydziały wymienionych instytucji. Z drugiej strony zadanie zbierania danych o wykroczeniach korupcyjnych podejmują różnego rodzaju instytucje kontrolne. Prowadzą one również analizę zgromadzonych informacji, pogłębioną dodatkowymi badaniami (wywiadami, sondażami itp.). W ten sposób mogą wypracować nowe sposoby walki z tą patologią, upowszechnić wiedzę na ten temat i podstawowe standardy postępowania anty-korupcyjnego. We Francji za ocenę rozpowszechnienia łapownictwa oraz wypracowanie strategii przeciwdziałania odpowiada specjalna agencja powołana właśnie w tym celu (*Service central de prevention de la corruption*) (OECD 1999).

Instytucje kontrolne pełnią ważną rolę w procesie aktywnego zwalczania zjawiska korupcji. Zasadnicze znaczenie dla efektywnych działań tych instytucji ma zwłaszcza to, czy są one istotnie niezależne od decydentów politycznych lub urzędowych, których kontrolują. Dlatego w szeregu państw istnieje praktyka

oddzielenia urzędów kontrolujących administrację od zwierzchnictwa rządu. Ponadto, ważny jest także poziom merytoryczny urzędników zatrudnionych w omawianych instytucjach oraz jakość przyjętych procedur weryfikacyjnych. Czy mają one na celu skuteczne zbadanie nieprawidłowości, czy posługują się odpowiednimi analizami ryzyka korupcyjnego, wreszcie czy mają dostęp do odpowiednich informacji na temat sprawdzanego decydenta, na przykład jego stanu majątkowego, do takowego zatrudnienia? Ważny jest również sposób przeprowadzania kontroli, chociażby fakt wyznaczenia do niej przynajmniej dwóch inspektorów.

W niektórych państwach najwyższą funkcję kontrolną nad administracją publiczną są pełnione przez komisje parlamentarne – stałe lub powoływane *ad hoc*, na przykład w celu zbadania konkretnego oskarżenia korupcyjnego. Wydaje się, że istnienie stałej komisji parlamentu powołanej do monitorowania przestępstw łapowniczych może być nie tylko ważnym elementem sprawowanej nad administracją kontroli, ale również działaniem propagandowym, wskazującym na wagę przykładaną przez elity polityczne do działań anti-korupcyjnych. Ponadto, parlamentarzyści mają znacznie bardziej ułatwiony dostęp do wielu informacji np. policyjnych, lub pochodzących od szeregu urzędów publicznych, przez co mogą nadać odpowiedni ton zwalczaniu patologii życia publicznego. Wreszcie komisja parlamentu może przeciwdziałać ewentualnemu wykorzystywaniu służb państwowych badających korupcję – do celów bieżącej walki politycznej. W przeciwieństwie do wielu innych służb rządowych może również monitorować korupcję polityczną uprawianą na forum samego parlamentu (J. Pope 1999).

Ważnym elementem działań anti-korupcyjnych jest najniższy poziom służb odpowiedzialnych za weryfikację poprawności funkcjonowania administracji, to jest wydziały kontroli wewnętrznej każdego urzędu. Wprowadzenie sprawnie działających jednostek tego typu może w wielu przypadkach wykryć niedozwolone praktyki. Na przykład w Japonii występuje ciekawa struktura kontroli wewnętrznej. Polega ona na ustanowieniu w każdym ministerstwie i agencji rządowej wydziału odpowiedzialnego za wprowadzanie w życie oraz sprawdzanie dyscypliny służbowej. Na poziomie rządu istnieje także funkcja generalnego inspektora dyscypliny w służbie publicznej (OECD 1999).

Główną instytucją kontrolną w krajach OECD są zwykle urzędy kontroli skarbowej i finansów publicznych. Specjalizują się w wykrywaniu malwersacji finansowych, ale nie wszystkie śledzą z równą troskliwością również sprawy korupcyjne. Innego typu organem są naczelne instytucje kontroli administracyjnej, które działają zarówno w ramach struktur administracji rządowej, albo są od niej niezależne i na przykład podporządkowane parlamentowi. Są one powołane do weryfikowania prawidłowości funkcjonowania administracji rządowej, całej administracji publicznej, albo jedynie niektórych jej działów (na przykład urzędów samorządowych, albo nieprawidłowości w dziedzinie zamówień publicznych itp.). Niektóre spośród wymienionych typów instytucji specjalizują się również w badaniu nieprawidłowości korupcyjnych. Na przykład we Francji można wymienić przynajmniej pięć instytucji zajmujących się w różnym stopniu przestępstwami korupcyjnymi. Są to: Trybunał Audytorów, Regionalne Izby Kontroli, Międzyministerialna Misja do spraw Dochodzeń w Zamówieniach Publicznych, Centralna Komisja Zamówień Publicznych, Centralna Służba Zapobiegania Korupcji (OECD 1999). W przypadku Belgii główne kompetencje w zakresie prewencji anti-

korupcyjnej posiada Komitet ds. Kontroli. W Meksyku instytucją tego samego typu jest Urząd Kontroli Administracji (OECD 1999).

W roku 1993 została powołana we Francji Centralna Służba Zapobiegania Korupcji (*Service Central de Prevention de la Corruption* - SCPC). Jest to bodaj najważniejsza instytucja publiczna we Francji specjalizująca się w działaniach anty-korupcyjnych. Jest usytuowana przy ministerstwie sprawiedliwości, ale utrzymuje względną autonomię organizacyjną od administracji rządowej. Służba składa się z urzędników reprezentujących różne działy administracji i specjalizujących się w przeciwdziałaniu przekupstwu na tych obszarach (m.in. w sprawach wewnętrznych, dotyczących trybunałów administracyjnych, policji śledczej, podatków oraz gospodarki finansami publicznymi itp.). Pracownicy są mianowani na okres czterech lat, z możliwością ponownego mianowania. SCPC zajmuje się szerokim spektrum korupcji administracyjnej oraz politycznej. W szczególności zadaniem tej instytucji jest zbieranie wszelkich informacji o łapownictwie, wypracowywanie standardów prewencyjnych oraz działań podwyższających wykrywalność przestępstw, wreszcie, monitorowanie wprowadzanych w życie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Służba zajmuje się także zbieraniem informacji o zaistniałych malwersacjach lub podejrzeniach o występowanie praktyk korupcyjnych. Uzasadnione zarzuty jest zobowiązana oddać do prokuratury celem wszczęcia postępowania śledczego lub sądowego. Jak twierdzą eksperci główną wadą SCPC jest brak odpowiednich kompetencji śledczych, prawa do otrzymywania potrzebnych dokumentów z innych urzędów – co utrudnia jej w praktyce prowadzenie skutecznych działań anty-korupcyjnych. Ponadto, jest w zbyt dużym stopniu uzależniona od politycznych decyzji rządu. Przykładowo zgodę na publikowanie jej corocznych raportów musi wyrazić premier (*Srodki zapobiegające korupcji* 1999; OECD 1999).

Zbliżoną instytucją do francuskiej SCPC jest w Korei Południowej Komisja Prewencji Korupcyjnej (*Commission for the Prevention of Corruption*). Jest ona złożona z prominentnych naukowców, specjalizujących się w przedmiocie funkcjonowania administracji publicznej, byłych urzędników oraz przedstawicieli organizacji społecznych. Głównym zadaniem komisji jest gromadzenie informacji dotyczących łapownictwa, opracowywanie nowych form jego zwalczania oraz monitorowanie ich zastosowania w praktyce administracyjnej.

W zasadzie wszystkie wymienione do tej pory przykłady instytucji anty-korupcyjnych łączy fakt braku odpowiednich kompetencji śledczych oraz ograniczone możliwości dostępu do dokumentacji. Są za to niezwykle przydatne w ocenianiu ogólnej kondycji administracji, wypracowywaniu działań organizacyjnych i prawnych przeciwdziałających omawianej patologii oraz upowszechnianiu wiedzy na ten temat wśród urzędników, polityków oraz szerokiej opinii publicznej.⁶

Innym przykładem instytucji francuskiej powołanej do wypełniania zadań kontrolnych w administracji jest Między ministerialna Misja do spraw Dochodzeń w

⁶ Stosunkowo dobrze w literaturze przedmiotu jest omówiona anty-korupcyjna agencja działająca w Hongkongu. Jest to Niezależna Komisja Przeciwdziałania Korupcji (*Independent Commission Against Corruption*), która przyczyniła się do znaczącego ograniczenia korupcji w tym kraju. Jednak ze względu na to, iż Hongkong nie należy do OECD - odstępiałem od przytaczania tego przykładu ze względu na przyjęty w temacie pracy krąg badań. Zainteresowanego czytelnika odsyłam do literatury na ten temat (np. J. Pope 1999, S. Rose-Ackerman 1999).

Zamówieniach Publicznych (*Mission Interministerielle D'enquete sur les Marches*). Jej podstawowym zadaniem jest weryfikowanie prawidłowości i bezstronności procedur udzielania zamówień przez instytucje publiczne. Może również w przypadku wykrycia nieprawidłowości rozpocząć postępowanie administracyjne, a więc mieć dostęp do wszystkich lokali oraz dokumentów związanych ze sprawą. Ponadto, w przeciwieństwie do SCPC prowadzi dochodzenie śledcze, w tym ma dostęp do każdej dokumentacji. Może również prowadzić rewizje i przesłuchania (*Środki zapobiegające korupcji* 1999).

W znaczące kompetencje o charakterze śledczym jest także wyposażony brytyjski urząd do spraw poważnych oszustw finansowych (*Serious Fraud Office*). Urząd interesuje się przypadkami nadużyć finansowych i gospodarczych, sięgających z reguły kwot powyżej jednego mln funtów. Zajmuje się działalnością zarówno departamentów i agencji rządowych, samorządów terytorialnych, jak również poważnymi sprawami przestępstw gospodarczych popełnionych przez przedsiębiorców prywatnych: głównie bankowych i skarbowych. Zazwyczaj *Serious Fraud Office* bada sytuacje, które albo ze względu na swoje skomplikowanie, albo zagrożenie interesu publicznego (lub nagłośnienie sprawy w mediach) wymagają specjalnej procedury śledczej. Jest to instytucja generalnie niezależna od rządu, działająca pod nadzorem prokuratora generalnego. Rozpoznaje sprawy z własnej inicjatywy łącząc funkcje organu śledczego i ścigania (a więc funkcję policyjną oraz prokuratorską jednocześnie). Może zwrócić się do każdej osoby lub instytucji dysponującej odpowiednimi informacjami z prośbą o odpowiedź na zadane pytanie lub o przedłożenie dokumentacji. Odmowa udzielenia odpowiedzi lub przedłożenia dokumentów jest przy tym kwalifikowana jako podejrzenie popełnienia przestępstwa. Ponadto, urząd może wnieść sprawę na wyższy szczebel władz sądowych (jeżeli zachodzi np. obawa o celowe przedłużanie sprawy w danym sądzie grodzkim). Urząd pełni więc rolę nie tylko prewencyjną, ale istotną funkcję w dziedzinie aktywnego zwalczania przestępstw korupcyjnych (*Serious Fraud Office* 2000).

Specjaliści są zgodni, iż powołanie specjalnej instytucji kontrolującej nieprawidłowości działania administracji związane z przestępstwami korupcyjnymi jest bardzo istotnym elementem zwalczania tej patologii. Swoje poparcie dla tej idei wyraziła również Rada Europy (*Programme of Action* 1997). Jednocześnie poza funkcjami kontrolnymi oraz informacyjnymi powinna ona posiadać kompetencje śledcze. Tylko w takim przypadku będzie mogła skutecznie uczestniczyć w zwalczaniu łapownictwa. Podsumowując rozważania na ten temat można wymienić następujące warunki dotyczące powołania skutecznej agencji anty-korupcyjnej formułowane przez specjalistów (J. Pope 1999, 1999b, S. Rose-Ackerman 1999, V. Tanzi 1998):

- **Zadeklarowane poparcie na najwyższych szczeblach sfer politycznych** dla powołania takiej instytucji oraz pomocy w jej pracach.
- **Uniezależnienie agencji od struktur politycznych rządu.** Jednocześnie baczne kontrolowanie jej funkcjonowania z punktu widzenia niedopuszczenia do wykorzystywania agencji do bieżącej rywalizacji politycznej pomiędzy opozycją a partią rządzącą. Najlepszym rozwiązaniem w tej mierze wydaje się być powołanie

specjalnej komisji złożonej z polityków różnych ugrupowań oraz autorytetów społecznych (np. pod auspicjami parlamentu) nadzorującej prace omawianej instytucji.

- **Wyposażenie agencji w kompetencje śledcze**, w tym możliwość wglądu do dokumentacji oraz przesłuchiwanie świadków.
- **Możliwość zamrażania aktywów** osób podejrzanych o korupcję; **konfiskowania dokumentów podróży**, aby uniemożliwić ucieczkę z kraju.
- **Dysponowanie prawem do specjalnej ochrony informatorów**, w tym wykorzystywanie prawa o "świadku koronnym" do przestępstw korupcyjnych.
- **Możliwość prowadzenia stałego monitoringu aktywów, dochodów oraz pasywów, a nawet stylu życia polityków i urzędników**. Dostęp do rejestrów majątkowych oraz innych źródeł danych (np. bankowych, podatkowych itd.).
- **Wybranie na szefa omawianej instytucji osoby obdarzonej autorytetem społecznym i będącej autentycznym liderem** na rzecz zwalczania patologii korupcji.
- **Rekrutacja doświadczonych pracowników** w oparciu o zasadę konkursu oraz opinię o etyczności postępowania w poprzednim miejscu pracy.

Oczywiście podstawową rolę w dziedzinie zwalczania przestępstw korupcyjnych w dalszym ciągu będą musiały pełnić organy ścigania. W szeregu państwach działają specjalnie specjalizujący się w tej mierze prokuratorzy, znajdują się wydzielone do tego zadania oddziały policyjne itp. Taka sytuacja występuje chociażby w Niemczech (*Środki zapobiegające korupcji* 1999). Oprócz tego specjaliści wskazują na konieczność ujednolicenia w państwach europejskich i OECD procedur karnych lub wprowadzenia nowych - w celu zwiększenia skuteczności działania organów ścigania. Najczęściej wymienia się potrzebę ustanowienia prawnej ochrony osób informujących o przestępstwach korupcyjnych, w tym zastosowanie łagodniejszej kary lub nawet całkowite z niej zwolnienie osoby, która dobrowolnie zgłosił fakt przekupstwa oraz pomoże w ujęciu innych sprawców korupcji. Takie przepisy już istnieją w prawie federalnym USA (S. Rose-Ackerman 1999). Ponadto, sugeruje się wprowadzenie automatycznej konfiskaty majątku pochodzącego z działalności korupcyjnej oraz zaostrzenie przepisów o osobistej odpowiedzialności finansowej za tego typu przestępstwa (*Programme of Action* 1997).

Rola organizacji społecznych

Istotnym elementem działań anty-korupcyjnych w państwach demokratycznych jest włączenie obywateli w ten proces. Szczególną rolę w tym względzie pełnią wolne media. Powinny one z jednej strony angażować się w wyjaśnianie spraw podejrzewanych o działania korupcyjne (tzw. dziennikarstwo śledcze), jak również tworzyć klimat braku społecznej akceptacji dla wszelkiego rodzaju niejasnych praktyk. Wymaga to zaangażowanej postawy dziennikarzy oraz systematycznej polityki redakcji w tym kierunku. Jednocześnie podstawowym warunkiem dla tego typu dziennikarstwa jest autentyczna wolność mediów, tzn. bezstronność relacji medialnej oraz nie podporządkowywanie wątków korupcyjnych aktualnym rozgrywkom na scenie politycznej. Jednocześnie śledztwa korupcyjne prowadzone przez dziennikarzy nakładają na nich wyjątkowy obowiązek profesjonalizmu zawodowego oraz postępowania etycznego tak, aby nie narazić na szwank dobra osób niewinnych.

Fundamentalnym warunkiem dla omawianych działań mediów jest wprowadzenie na wszystkich poziomach administracji zasady otwartości na opinię publiczną. Jest to również podstawowy postulat Rady Europy w propagowanej przez nią strategii działań anty-korupcyjnych (*Programme of Action 1997*). Dziennikarze powinni mieć łatwy dostęp do informacji o działaniach instytucji publicznych, szczególnie w tradycyjnie wrażliwych na korupcję obszarach – finansach, prywatyzacji, zamówieniach publicznych, inwestycjach publicznych, koncesjach i zwolnieniach itp. Ponadto, wszelkie decyzje w tych dziedzinach powinny być uzasadniane przez administrację, między innymi na zasadzie prezentowania strategicznej polityki rządzącej klasy politycznej. Szereg informacji może być współcześnie udostępniany szerokiej publiczności za pośrednictwem internetu. Szczególną wagę należy przyłożyć do publikowania wyników przeprowadzanych działań kontrolnych, w tym zwłaszcza prowadzonych przez niezależne od danej instytucji firmy audytowe lub urzędy kontrolne. Raporty powstające w wyniku przeprowadzonej kontroli nie powinny przy tym pozostawać, jak to się często zdarza - bez żadnego odzewu ze strony administracji. Raczej powinny być wnikliwie przemyślane, a opinii publicznej przedstawione adekwatne środki zaradcze na przyszłość (S. Rose-Ackerman 1999).

Innym sposobem włączenia obywateli do walki z korupcją jest działalność organizacji społecznych specjalizujących się w tej problematyce. Można wspomnieć w tym miejscu o organizacjach międzynarodowych, takich jak *Transparency International*, ale istotne znaczenie ma funkcjonowanie w danym kraju także rodzimych, prężnych organizacji tego typu. Przykładem może być amerykański ruch *Public Citizen*, który angażuje się w szereg kampanii edukacyjnych przeciwko korupcji. Innym przykładem oddziaływania organizacji społecznych mogą być krytyczne wystąpienia wobec praktyk korupcyjnych ze strony Kościoła Katolickiego w wielu krajach Ameryki Łacińskiej.

Stowarzyszenia obywatelskie powinny dążyć do aktywnego włączania się w kontrolę administracji, na przykład uczestniczyć w procedurach prywatyzacyjnych, zamówieniach publicznych itp. Ich obecność w roli obserwatora przy tego typu działaniach administracji może również być korzystna dla samych urzędników oraz polityków, gdyż ułatwia im prezentowanie własnej polityki oraz oddala ewentualne

niesłuszne zarzuty korupcyjne (S. Cote-Freeman 1999). Przykładem włączenia się tych organizacji w prace administracji może być także udział w paktach zawieranych przy okazji organizowania zamówień publicznych pomiędzy urzędnikami a firmami przystępującymi do przetargu (*The Integrity Pact* 1999).

Podsumowanie

Propozycja priorytetów polskiej strategii anty-korupcyjnej

Doświadczenia anty-korupcyjne w krajach członkowskich OECD wskazują na rosnące, podsycane przez media zainteresowanie społeczne tym zagadnieniem. Niezwykle często ujawniony w prasie skandal korupcyjny staje się pretekstem do intensywnych działań zapobiegających powtórzeniu się podobnej sytuacji w przyszłości. Można w wielu takich przypadkach doszukać się doraźnej taktyki ugrupowań politycznych, które próbują wykorzystać zaistniałą sytuację do poprawienia własnego wizerunku w oczach opinii publicznej (lub odbudowania opinii zrujnowanej przez skandal). Chociaż reakcje polityków sprzyjają poprawieniu warunków prawnych i organizacyjnych funkcjonowania życia publicznego, a więc przeciwstawiają się tym samym szerzeniu korupcji – nie są jednak pozbawione wad. Bodaj największą jest zwykle krótkotrwałość oraz jednowymiarowość takich działań. Dotyczą bowiem jedynie wąskiego zakresu spraw publicznych, związanego bezpośrednio z przedmiotem skandalu medialnego. Ponadto, po pewnym czasie, kiedy sprawa w naturalny sposób cichnie – również politycy tracą zainteresowanie problem walki z korupcją. Jedynie w niektórych państwach skandale medialne doprowadziły do zaplanowania bardziej systematycznych oraz komplementarnych form działania (np. w Niemczech i we Włoszech).

Ważnym elementem pomagającym zainicjować strategiczne podejście do problemów korupcji jest powołanie specjalnej instytucji publicznej, dla której będzie to główny cel działania. Taką instytucją może być na przykład komisja parlamentarna lub specjalna agencja anty-korupcyjna. Z drugiej strony istotne znaczenie dla systematycznych działań w tej mierze ma funkcjonowanie organizacji obywatelskich specjalizujących się w omawianej kwestii. Pozwalają one utrzymać zainteresowanie opinii publicznej sprawami korupcji oraz wywierają stałą presję na administrację w kierunku poprawienia standardów jej funkcjonowania.

Jednakże w dalszym ciągu **kluczowe znaczenie dla skuteczności wszelkich kroków ograniczających przekupstwo będzie uzależnione od autentycznej woli politycznej istniejącej wśród całej klasy polityków - do przeciwstawienia się tej patologii.** Należy równocześnie pamiętać, iż w wielu sytuacjach działania anty-korupcyjne są dla przedstawicieli tej elity zadaniem niezwykle niewdzięcznym. Zmuszają bowiem do ograniczania szeregu własnych źródeł dochodów, które jak wiadomo stanowią nieodłączny element współczesnego sukcesu wyborczego. Ponadto, niejednokrotnie politycy zmagający się z problemem łapownictwa są zmuszeni do występowania przeciwko własnym kolegom partyjnym, co nie tylko jest trudne w kategoriach czysto ludzkich, ale również może prowadzić do obniżenia notowań całej grupy politycznej. Dodatkowym elementem jest chęć wykorzystania skandalu korupcyjnego do bieżącej rywalizacji politycznej. Osiągnięcie ogólnej zgody wśród szerokiego spektrum ugrupowań politycznych jest szczególnie utrudnione w okresie konkurencji wyborczej. Dlatego mobilizacja woli politycznej w omawianej sprawie jest niezwykle utrudniona.

Próbie sformułowania modelowej strategii anty-korupcyjnej podjął wspomniany już w tym eseju R. Klitgaard (2000). Wydaje się, że może ona posłużyć jako podstawa dla opracowania polskiej wersji programu. R. Klitgaard podkreśla konieczność zaangażowania polityków przeciwko korupcji. Winno ono się przejawiać nie tylko wobec łapownictwa występującego wśród szeregowych urzędników lub pokrewnych środowiskach zawodowych (np. w służbie zdrowia), ale przede wszystkim dotyczyć tego, które występuje we własnych szeregach politycznych. **Bez uporania się z problemami korupcji politycznej nie sposób bowiem efektywnie walczyć z tą patologią we wszystkich innych środowiskach.**

- Dlatego jako pierwszy element swojej strategii R. Klitgaard wymienia „**usmażenie kilku grubych politycznych ryb**”. Pozwala to na uwiarygodnienie całego przedsięwzięcia przed opinią publiczną oraz klasą polityczną. W tym celu istotne znaczenia ma również fakt, czy ugrupowanie rządowe podejmujące inicjatywę w tym względzie, potrafi się zdobyć na rozprawienie ze skorumpowanymi politykami pochodzącymi z własnego środowiska.
- **Klasa polityczna winna przyjąć na siebie reguły etycznego postępowania w sferze publicznej**, czemu może służyć wprowadzenie nowych przepisów ograniczających korupcję polityczną oraz kodeksu etycznego przeznaczonego dla tych środowisk.
- Ważnym elementem dla podjęcia skutecznych działań anty-korupcyjnych jest **zmobilizowanie opinii publicznej oraz organizacji społecznych**. Elementem działań w tym kierunku powinno być prowadzenie szerokich konsultacji społecznych dotyczących oceny występowania zjawiska oraz proponowanej formy zapobiegania korupcji. Ponadto, organizacje obywatelskie winny mieć możliwość większego udziału w pracach administracji we wszystkich wrażliwych na łapownictwo obszarach. Natomiast media winny dysponować szerszymi niż do tej pory informacjami o pracy administracji. R. Klitgaard sugeruje także otwarcie punktów konsultacyjnych albo specjalnych linii telefonicznych dla osób poszkodowanych lub mogących udzielić innych informacji na temat korupcji.
- Istotnym elementem strategii jest **zebranie informacji na temat zjawiska łapownictwa w poszczególnych obszarach działania administracji oraz wypracowanie nowych sposobów walki z patologią**. Działania programowe winny być skoncentrowane w specjalnym zespole rządowym, pomiędzy czołowymi ministrami odpowiadającymi za najbardziej zagrożone korupcją obszary administracji. Ponadto, winny być prowadzone we współpracy ze środowiskami eksperckimi oraz obywatelskimi, w tym uznanymi autorytetami społecznymi.
- Prace merytoryczne powinny zmierzać w stronę zmniejszenia dowolności decyzji administracyjnych, ograniczenia występowania

monopolistycznych obszarów decyzyjnych, otwartości urzędów przed opinią publiczną, nałożenia odpowiedzialności osobistej na funkcjonariuszy publicznych, likwidowania wszelkich zachęt korupcyjnych tkwiących w strukturach biurokratycznych i politycznych.

- Program powinien przewidywać **wprowadzenie na początku jedynie eksperymentalnych działań w wybranej agencji rządowej** (np. celnej lub skarbowej). Doświadczenia zebrane przy tego typu programie pilotażowym powinny posłużyć do korekty programu przewidzianego dla reszty administracji.
- Wprowadzenie strategii antykorupcyjnej w zakresie całej administracji publicznej wymaga **ustanowienia ośrodka koordynacyjnego, prowadzącego monitoring skuteczności podjętych czynności** prawnych i organizacyjnych. Rolę takiej instytucji może pełnić urząd prokuratora generalnego, najwyższa izba kontrolna lub ministerstwo ds. administracji. W przypadku Polski można również rozważyć powierzenie tej funkcji urzędowi służby cywilnej lub kancelarii prezesa rady ministrów. Może to być także zupełnie nowa agencja anty-korupcyjna. W proces ewaluacyjny muszą być jednak włączone organizacje społeczne.
- Elementem strategii winny być **działania propagujące odpowiednie postawy oraz zachowania przeciwne łapownictwu** w administracji. Pomocne w tym względzie mogą być różnego typu kodeksy etyki zawodowej oraz szkolenia. Odpowiednie resorty powinny opracować strategiczny program oraz harmonogram szkoleń dotyczących korupcji, obowiązujących w całej służbie cywilnej.
- Strategia działań anty-korupcyjnych **winna usprawnić działania aparatu ścigania**, poprawiać normy prawne określające odpowiedzialność karną za przestępstwa korupcyjne, wprowadzić zasadę nieuchronności odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz karnej za tego typu wykroczenia. Ważnym elementem będzie również podniesienie jakości oraz wydajności pracy sądownictwa.

Wypracowanie strategii anty-korupcyjnej powinno być poprzedzone wnikliwą analizą sytuacji panującej w Polsce. Obecnie posiadamy wiele informacji wskazujących na niepokojące zwiększenie skali omawianego zjawiska w naszym kraju. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki indeksu korupcyjnego *Transparency International*, który od kilku lat systematycznie się pogarsza. W roku 1996 wynosił dla Polski 5.57, a więc sytuował się niewiele powyżej średniej możliwych do uzyskania punktów w tym badaniu. W następnym roku wyniósł już 5.08, w 1998 spadł do poziomu 4.6 a w ostatnim badaniu obniżył się do 4.2 punktów (V. Tanzi 1998; *Transparency International* 1999a). O zwiększającej się korupcji mogą także świadczyć coraz liczniejsze informacje prasowe na ten temat, wyniki sondaży socjologicznych (np. *CBOS* 1999) oraz kolejne raporty różnych organizacji przedstawiające to zjawisko. Do najważniejszych należą raport Banku Światowego

(*Korupcja w Polsce* 1999), Najwyższej Izby Kontroli (*Zagrożenie korupcją* 2000) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (*Raport* 1999).

Według raportu MSWiA w roku 1998 stwierdzono 1563 różnego rodzaju przestępstwa korupcyjne, a więc nastąpił zasadniczy wzrost tej przestępczości w stosunku do lat ubiegłych. Jednocześnie zaledwie 94 pracownikom administracji publicznej postawiono zarzuty sprzedajności bądź przekupstwa. Z informacji MSWiA wynika również, że niektóre przepisy korupcyjne są całkowicie martwe, gdyż nie wszczęto na ich podstawie żadnych postępowań przygotowawczych. Tak jest w przypadku nadużyć w sferze politycznej, w zakresie łączenia funkcji publicznej z niedozwoloną działalnością gospodarczą (*Raport* 1999). **Może to świadczyć o bardzo niskim poziomie wykrywalności korupcji w Polsce oraz niedostatecznym przygotowaniu organów ścigania do przeciwstawienia się temu zjawisku.**

Na słuszność tej opinii wskazują również eksperci Unii Europejskiej, badający kondycję polskiej policji. Podkreślają oni niską efektywność jej pracy, niedoinwestowanie, przerost biurokracji nad pracą operacyjną, brak polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa oraz wysoki poziom skorumpowania policjantów (*Wszystkie braki organów ścigania* 1999). Policja i służby wywiadowcze unikają podejmowania śledztw korupcyjnych w stosunku do polityków w obawie przed ewentualnym odwetem. Ponadto, w dużym stopniu ulegają w swojej pracy niedozwolonym wpływom politycznym. Wiele niedoskonałości wykazuje zdaniem ekspertów także polski system sądowniczy. Do jego największych wad zaliczają oni przedłużające się oczekiwanie na rozpoczęcie i zakończenie spraw sądowych, niedoinwestowanie, szczupłość kadr, brak doświadczonych sędziów ze średnim stażem zawodowym itp. Niestety, odnotowano również przypadki łapownictwa sędziów orzekających wyroki, zresztą dokonanego za pośrednictwem innych prawników (*Korupcja w Polsce* 1999).

Wspomniałem na początku tego eseju o tym, iż w Polsce występują wielowiekowe tradycje zachowań korupcyjnych w sferze publicznej. Dodatkowo są one wzmocnione przez historię najnowszą, kiedy w okresie PRL-u kształtowała się niechęć obywateli wobec państwa oraz zanik utożsamiania się z jego instytucjami, jako emanacją dobra wspólnego wszystkich Polaków. Z drugiej strony upowszechniło się zachowanie zawłaszczania majątku państwowego, rozumianego w praktyce jako majątku pozbawionego właściciela. Praktyka funkcjonowania realnego socjalizmu w Polsce dawała również przyzwolenie dla nadużywania urzędu publicznego dla celów prywatnych i partyjnych (*Korupcja w Polsce* 1999). **Obie wymienione tradycje, sięgająca Pierwszej Rzeczypospolitej oraz ta najnowsza – z całą pewnością wywierają znaczący wpływ na upowszechnianie się zjawisk społecznych przychylnych korupcji oraz będą w znaczący sposób utrudniały zwalczanie tej patologii w nadchodzącej przyszłości.**

Poważne wady systemowe można odnaleźć w polskim systemie politycznym. O rozmiarze korupcji stanowi na przykład słabość polityczna i organizacyjna rządu. Oznacza to przede wszystkim brak jasno określonych uprawnień decyzyjnych w łonie rady ministrów, które rozmywają odpowiedzialność za decyzje, ponadto słabość nadzoru nad działaniem ministerstw ze strony premiera, trudności w realizacji funkcji kontrolnych w administracji. Wszystko wspiera rozwój zjawisk korupcyjnych. Ponadto, system funkcjonowania władzy państwowej, jaki wytworzył się w Polsce w ciągu ostatniego dziesięciolecia **cehuje słabość mechanizmów**

egzekwowania odpowiedzialności za postępowanie polityków oraz daleko posunięty brak przejrzystości. Wprawdzie prasa relacjonuje skandale korupcyjne, ale nie są wyciągane praktycznie żadne konsekwencje prawne, a nawet służbowe (A.Z. Kamiński 1999).

Ostatni raport Banku Światowego na temat korupcji w Polsce podkreśla, iż **najpoważniejszym problemem w tym zakresie jest nasilające się przekupstwo na wysokich szczeblach władzy.** Powszechną praktyką stało się świadczenie „przysług” przez polityków w zamian za otrzymywane środki finansowe. Rozmówcy Banku Światowego wskazywali na częste przykłady korupcyjnego promowania lub blokowania projektów ustaw lub nowelizacji legislacyjnych w polskim parlamencie. Jedną z patologii jest również tworzenie przez ministerstwa agencji, które zajmują się udzielaniem zleceń spółkom, a te z kolei przelewają środki publiczne na konta ministra, urzędników resortu lub dla partii politycznej (*Korupcja w Polsce* 1999).

Raporty Najwyższej Izby Kontroli wielokrotnie wskazywały na rozliczne uchybienia procesu prywatyzacyjnego, które mogą sugerować przekupstwo wysokich urzędników lub polityków nadzorujących proces prywatyzacyjny. Jednym z przykładów przedstawianych przez NIK jest sprzedaż majątku Domów Towarowych Centrum. Podstawowym błędem popełnionym przez urzędników było rażące zaniżenie wyceny majątku, nie odwołujące się do poziomu cen rynkowych (w tym do cen gruntów w centralnych częściach najważniejszych polskich metropolii). W konsekwencji skarb państwa poniósł straty szacowane na co najmniej 85 mln zł. Ponadto, z naruszeniem prawa dokonano wyboru inwestora. Ministerstwo Skarbu Państwa ignorowało rozliczne sygnały nieprawidłowości, w tym zwłaszcza pochodzące z NIK, a wskazujące na konieczność weryfikacji warunków źle przygotowanego kontraktu.

Innym przykładem niewłaściwej prywatyzacji przedstawionej w raporcie NIK była sprzedaż cementowni w Ozarowie. Również tutaj nastąpiło rażące zaniżenie wyceny majątku, a ponadto wybrano inwestora, który oferował znacznie gorsze warunki kontraktu, aniżeli ten pominięty. Oba przykłady ukazują zasadnicze błędy procesu prywatyzacyjnego w Polsce:

- złą wycenę majątku państwowego,
- niedostateczne informowanie opinii publicznej o kolejnych fazach prywatyzacji,
- brak uzasadniania poszczególnych decyzji,
- brak klarownej polityki państwa w dziedzinie prywatyzacji w połączeniu ze strategią gospodarczą państwa w odniesieniu do całej branży,
- brak jasnych procedur urzędowych oraz pomijanie obowiązujących przepisów prawnych,
- niedostateczny nadzór właścicielski ze strony Ministerstwa Skarbu Państwa i niewystarczające działania kontrolne innych organów państwowych,
- brak pociągania do odpowiedzialności karnej polityków i urzędników winnych nieprawidłowościom.

Na podstawie: *Zagrożenie korupcją* 2000.

Polskie prawo o partiach politycznych, zwłaszcza w części dotyczącej spraw finansowych ma poważne luki umożliwiające bezkarny rozwój korupcji politycznej. Brak regulacji dotyczących lobbyingu wprowadza ten rodzaj partycypacji obywatelskiej wprost w sferę przekupstwa. Tego rodzaju lobbyng, wspierany dodatkowo w prywatnym interesie przez ministrów, jest zdaniem ekspertów najprawdopodobniej główną przyczyną, dla której sejm oraz inne organy państwa nie podejmują skutecznych działań w odpowiedzi na kolejne raporty Najwyższej Izby Kontroli, dowodzące szeregu poważnych nieprawidłowości na tle korupcyjnym (A.Z. Kamiński 1999; *Korupcja w Polsce* 1999).

W Polsce funkcjonują stosunkowo dobre rozwiązania prawne w zakresie regulowania problemu konfliktu interesów polityków (*Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* 1997, 1998). Jednak zasadniczym problemem jest po raz kolejny sprawa niewłaściwego egzekwowania przepisów. Kampania „czystych rąk”, którą dynamicznie zainicjowano w połowie lat 90-tych, w wyniku której wprowadzono wspomniane przepisy – nie doczekała się ciągłości oraz odpowiedniej egzekucji wprowadzanych norm prawnych. Zdaniem ekspertów potrzebne jest zainicjowanie programu, który w sposób systemowy podejmie walkę z występującą korupcją polityczną, a zwłaszcza poprawi sprawność aparatu odpowiedzialnego za przestrzeganie prawa (*Korupcja w Polsce* 1999).

Administracja stałą się polem klientalnych wpływów partii politycznych. O nominacjach w tej dziedzinie, nawet na średnich szczeblach urzędniczych - decydują głównie kryteria polityczne, a nie merytoryczne. Dzieje się tak pomimo obowiązywania ustawy o służbie cywilnej. Można więc powiedzieć, że polski system w tym zakresie przypomina amerykański system łupów. Stanowiska w administracji, w radach nadzorczych przedsiębiorstw państwowych - stały się bowiem łupami politycznymi dzielonymi między zwycięskie ugrupowania polityczne. Nawet niektóre nominacje w aparacie kontrolnym (NIK) świadczą o nepotyzmie oraz mianowaniach z klucza politycznego, a nie w oparciu o kryteria merytoryczne (A.Z. Kamiński 1999, T.G. Grosse 1999b; *Korupcja w Polsce* 1999).

Poważnym problemem polskiej administracji są fundusze i agencje celowe, które w większości działają na zasadach komercyjnych i autonomicznych. Chociaż dysponują znaczącymi środkami publicznymi funkcjonują poza systemem kontroli budżetowej oraz bez politycznego nadzoru ze strony parlamentu. Jednocześnie krążenie członków klasy politycznej między stanowiskami państwowymi a skomercjalizowanymi agendami publicznymi stanowi podstawę rozbudowanego klientelizmu politycznego i ekonomicznego. Wprawdzie wzmacnia to słabe partie, ale dzieje się tak kosztem interesów państwa i przy rozpleniającej się korupcji (J. Staniszkis 2000).

Również ostatnia reforma samorządowa przyniosła znaczący wzrost korupcji politycznej oraz rozwinęła stosunki klientalne panujące w administracji lokalnej. Stało się tak między innymi dlatego, iż przyjęto jako regułę możliwość łączenia stanowisk w polskim sejmie z funkcjami radnego samorządowego. Ordynacja w wyborach samorządowych jest oparta na systemie proporcjonalnym, korzystnym z punktu widzenia zjawisk korupcyjnych. Ponadto, w Polsce niemal nie występują standardy służby cywilnej na poziomie urzędów lokalnych i regionalnych (A.Z. Kamiński 1999; *Korupcja w Polsce* 1999). Poważnym problemem

wzmacniającym korupcję jest również nie stosowanie zasady jawności w pracy radnych i urzędników samorządowych. Na przykład całkowicie utajnione są w wielu gminach decyzje dotyczące składu rad nadzorczych spółek komunalnych. Także wiele sesji komisji rewizyjnych dotyczących udzielenia absolutorium dla zarządów gmin jest niedostępnych dla opinii publicznej (M. Subotić 2000).

Problem jawności działań władz lokalnych wydaje się mieć fundamentalne znaczenie dla ograniczenia korupcji. Wprawdzie zgodnie z Konstytucją (art.61) media mają prawo uzyskiwać informacje o funkcjonowaniu władz publicznych, ale jak pokazuje praktyka - prawo do jawności życia publicznego nie zawsze jest egzekwowane. Organom publicznym stosunkowo łatwo przychodzi utajnienie informacji, nawet tak istotnych, jak dyskusja o wydawaniu samorządowych pieniędzy. Przykładem może być choćby utajnienie protokołu z obrad komisji rewizyjnej rady miasta i gminy Łosice, która to decyzja została podtrzymana w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (ale ostatecznie uchylona przez Sąd Najwyższy). Równie trudno jest dziennikarzom uzyskać informacje z zakresu danych osobowych, dotyczące kandydatów w wyborach municypalnych (na przykład o ich poglądach, karalności, sytuacji finansowej). Nawet część informacji związanych z zamówieniami publicznymi nie mogą być ujawnione z racji ochrony tajemnicy handlowej. Przykładem niech będzie głośna sprawa utajnienia umowy o komputeryzacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez firmę PROKOM. Problemy, o których tutaj mowa, w dużej mierze biorą swój początek w braku jasnych regulacji ustawowych dotyczących dostępu do informacji o działaniach władz publicznych (E. Siedlecka 2000).

Inne problemy władz lokalnych wynikają z braku klarownych rozwiązań prawnych w zakresie oddzielenia funkcji publicznych od działalności gospodarczej, zwłaszcza z udziałem majątku komunalnego. W samorządach niemal nie obowiązują standardy, które zakazywałyby łączenia funkcji publicznych z komercyjnymi, w tym zabraniały wykorzystywania przez radnych majątku komunalnego lub funkcji publicznej do celów prywatnych. Według raportu Banku Światowego około połowa radnych miasta stołecznego Warszawy lub członkowie ich rodzin jest zaangażowana w prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem gruntów lub lokali sklepowych należących do zasobów komunalnych (*Korupcja w Polsce* 1999). Korupcjogenny jest również przyjęty w Warszawie proceder pozostawienia 3% mieszkań komunalnych, tj. ok. 60 lokali każdego roku - w gestii swobodnej decyzji prezydenta miasta (*Najbardziej degeneruje bezkarność* 2000). Wysoki poziom korupcji jest również obecny w decyzjach majątkowych oraz przy komunalnych zamówieniach publicznych, co sugerują również liczne raporty Najwyższej Izby Kontrolnej.

Innym problemem są nadmierne zarobki radnych. Wykwalifikowany menadżer samorządowy powinien moim zdaniem otrzymywać godziwą zapłatę za swoją pracę. Wysoka pensja, nawiązująca do zarobków występujących w sektorze prywatnym będzie również zmniejszała ryzyko działań korupcyjnych. Jednakże warunkiem takiego sposobu zapłaty winny być udokumentowane kwalifikacje, sprawdzone w obiektywnym postępowaniu konkursowym. Dobry przykład rozwiązań w tej mierze, omówiony wcześniej w niniejszym eseju - możemy znaleźć w Irlandii. Drugim elementem umożliwiającym ograniczenie nadużyć w omawianej sprawie, jest oddzielenie funkcji pochodzących z wyboru z wysokimi stanowiskami urzędniczymi.

Takie właśnie ograniczenie również występuje w Irlandii, co zdecydowanie wpływa na zmniejszenie zjawiska korupcji politycznej w tym kraju.

W przypadku Warszawy niektóre pensje urzędników samorządowych oraz radnych są całkowicie oderwane od realiów rynkowych i wręcz zaprzeczają idei służby publicznej. Przewyższają również wynagrodzenie innych urzędników państwowych, w tym samego premiera czy prezydenta RP. Często spotykanym sposobem uzyskania skrajnie wysokich wynagrodzeń jest przyznawanie dodatków służbowych do pensji. W przypadku Warszawy dodatki znacznie przekraczają dozwoloną prawem wielkość 40%, osiągając w niektórych przypadkach nawet 360% wielkości pensji (*Najbardziej degeneruje bezkarność 2000*). Na zawyżone wynagrodzenia działaczy samorządowych zwracają uwagę również raporty NIK. Nadmiernych dochodów urzędników samorządowych nie sposób wyjaśnić w kategoriach służby publicznej. Stosunkowo łatwo można natomiast to zjawisko zrozumieć w ramach układów klientalnych, podtrzymywanych w tym przypadku ze szkodą dla majątku publicznego.

Poważne nieprawidłowości wykazują każdorazowe kontrole NIK przeprowadzone w urzędach samorządowych. Przykładem może być kontrola dotycząca zamówień publicznych w gminie Poznań. Poza jedną instytucją komunalną, we wszystkich pozostałych objętych weryfikacją stwierdzono poważne naruszenia przepisów ustawy. Działania podejmowane przez urzędników samorządowych były wielokrotnie nielegalne, niegospodarne i nierzetelne. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na każdym etapie postępowania przetargowego. Kwota środków wydatkowanych z naruszeniem przepisów prawnych wyniosła około 20 mln zł.

Innym przykładem może być kontrola przeprowadzona w urzędzie gminy Gdynia. Między innymi doszło tam do niegospodarnego wydatkowania kwoty 3 mln zł na zakup autobusów miejskich. Wskutek źle zawartego kontraktu dotacja z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zamiast do budżetu miasta została przeznaczona na zwiększenie zysków firmy będącej dostawcą autobusów. Ponadto, w Gdyni nie przestrzegano procedury zamówień publicznych przy zlecaniu usług komunalnych na kwotę ponad 7.5 mln zł.

Na podstawie: *Zagrożenie korupcją 2000*.

Zjawiska korupcji politycznej, rozliczne przypadki pospolitego łapownictwa oraz innego typu nadużycia popełniane przez urzędników występują w szeregu działach polskiej administracji. Przede wszystkim są to obszary tradycyjnie wrażliwe na rozmaite patologie administracyjne, na przykład zamówienia publiczne, przetargi prywatyzacyjne, fundusze i agencje celowe, aparat celny i podatkowy, służby wydające koncesje i licencje, służba zdrowia oraz aparat nadzoru i wydawania koncesji medycznych itp. (*Korupcja w Polsce 1999*). Wydaje się również, że **wzrost korupcji w Polsce w coraz większym stopniu wywiera negatywny wpływ na rozwój gospodarczy, tłumiąc konkurencję i możliwości rozwojowe wielu przedsiębiorców.** Krajowi biznesmeni spytani o to, co w największym stopniu utrudnia im działalność i zagraża interesom firmy – na pierwszym miejscu wskazali właśnie na nieuczciwą konkurencję (*Firma 2000*).

Rozmiar korupcji w Polsce jest więc ogromny, dodatkowo zakorzeniony w postawach i tradycji społecznej oraz silnie związany z funkcjonującą kulturą polityczną. Działania anty-korupcyjne będą więc w Polsce szczególnie utrudnione, ale nigdzie na świecie nie są one łatwe i nigdy nie prowadzą do osiągnięcia szybkiego sukcesu. Tym bardziej potrzebna jest więc mobilizacja elit politycznych, środowisk opiniotwórczych oraz mediów. Bez takiego wysiłku oraz podjęcia wielostronnych, strategicznych działań trudno będzie Polakom osiągnąć korzystne efekty w walce z patologią korupcyjną.

W opublikowanym 13 października 1999 roku raporcie Komisji Europejskiej na temat stanu przygotowań krajów kandydackich do członkostwa – Komisja wyraziła ubolewanie, że w Polsce nie zmniejszyła się skala korupcji, a rząd nie opracował strategii walki z tym zjawiskiem. Zdaniem Komisji jedynie działania prowadzone wielostronnie, ujęte w perspektywie kilkunastu lat, wzajemnie ze sobą skoordynowane – mogą przynieść oczekiwany skutek. Rząd powinien koordynować te poczynania, chociaż winien współpracować w tej mierze z mediami, środowiskami opiniotwórczymi, samorządami terytorialnymi i organizacjami pozarządowymi (*Composite Paper – Reports 1999*).

Na podstawie przedstawionego raportu można wyciągnąć wniosek, iż **korupcja może stać się przeszkodą dla szybkiego przyjęcia Polski do Unii Europejskiej**. Należy jednak wzmocnić tę opinię. Korupcja nie tylko przeszkadza Polsce w integracji, ale również utrudnia funkcjonowanie życia publicznego, dezorganizuje państwo oraz degeneruje podstawowe wartości społeczne. W ten sposób utrudnia, a może nawet uniemożliwić modernizację systemu prawnego i polskiej gospodarki. Co więcej, jak pokazuje przedstawiona przeze mnie analiza - patologia korupcji dotyka w równie poważnym stopniu również inne kraje, w tym także państwa Unii Europejskiej. Bez zdecydowanych działań przeciwstawiających się korupcji w samej Unii oraz wewnątrz krajów członkowskich zagrożone będą podstawowe zasady funkcjonowania tej organizacji. Zwiastunem takiego niebezpieczeństwa może być kryzys polityczny, jaki nastąpił w Unii po wykryciu szeregu afer korupcyjnych w łonie Komisji Europejskiej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania chciałem zaproponować najważniejsze warunki organizacyjne oraz priorytetowe kierunki prac nad polską strategią anty-korupcyjną. Jak już zostało powiedziane powinna to być strategia rządu, powstająca przy udziale oraz zgodzie różnych środowisk politycznych, także opozycyjnych. Ponadto, winna być wynikiem konsultacji i zaangażowania różnych środowisk opiniotwórczych, organizacji pozarządowych i mediów.

- (a) W świetle doświadczeń krajów OECD **podstawowym warunkiem przygotowania skutecznej strategii anty-korupcyjnej jest odpowiednia diagnoza sytuacji** panującej w poszczególnych środowiskach publicznych oraz działach administracji. Analiza winna prześledzić dotychczasowy system prawny, zaproponować niezbędne jego nowelizacje oraz zmiany organizacyjne w administracji publicznej⁷.

⁷ Do końca czerwca 2000 roku specjalna grupa Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów miała przygotować projekt działań antykorupcyjnych w Polsce, łącznie z propozycjami konkretnych rozwiązań ustawowych (Rzeczpospolita, 2000). W tym przypadku będzie jednak potrzebne osobne opracowanie eksperckie, przygotowane pod auspicjami niezależnej od rządu instytucji, w którym

- (b) Istotnym elementem działań nad omawianą strategią jest **powierzenie wybranej instytucji publicznej funkcji koordynującej**. Powinna ona także wypracować zmiany prawne i organizacyjne, monitorować ich wprowadzanie w życie oraz upowszechniać standardy anty-korupcyjne. Wszystkie te funkcje może również pełnić **specjalnie powołana agencja anty-korupcyjna**, autonomiczna względem rządu i wyposażona w kompetencje śledcze. Nadzór nad realizacją całej strategii od strony neutralności politycznej winna pełnić stała komisja parlamentarna.
- (c) Należy zainicjować **systemowe otwarcie działań publicznych przed opinią publiczną**. Proces powinien obejmować zarówno ujawnianie obowiązujących procedur administracyjnych, jak również decyzji oraz ich uzasadnienia, określanie przez polityków strategicznych programów działań w sferze publicznej oraz zaproszenie do obserwowania pracy administracji organizacji obywatelskich. Należy rozważyć przeniesienie szeregu oficjalnych publikacji, a nawet procedur administracyjnych do środowiska internetu.
- (d) **Należy poprawić przepisy oraz egzekwowanie prawa ograniczającego możliwości korupcji politycznej**. Powinna nastąpić zmiana prawa o finansowaniu partii oraz prowadzeniu kampanii politycznych, należy opublikować rejestry dochodów polityków wszystkich szczebli instytucji publicznych, wzmocnić normy zakazujące łączenia działalności publicznej z komercyjną oraz rozpocząć ich systematyczne monitorowanie i egzekwowanie, wzmocnić reguły kodeksu etyki parlamentarzysty oraz wprowadzić wymogi etyczne dla radnych samorządowych. Rozdzielić możliwość łączenia różnych funkcji pochodzących z wyboru, przestrzegać reguł separujących urzędników służby cywilnej od niedozwolonych wpływów politycznych (zwłaszcza w zakresie rekrutacji i awansu), wprowadzić standardy apolityczności urzędników samorządowych, rozważyć zmianę ordynacji wyborczej w wyborach lokalnych na większościową. Wprowadzić skuteczną egzekucję prawa w stosunku do polityków, w tym rozważyć możliwość zmniejszenia zakresu obowiązywania immunitetu politycznego. Ponadto, należy uniezależnić wymiar sprawiedliwości od wpływów politycznych, w tym być może oddzielić prokuraturę od ministra sprawiedliwości. Środowiska polityczne winny również powstrzymać się od wykorzystywania służb specjalnych oraz policji do politycznej rywalizacji między sobą.
- (e) **Także w administracji publicznej winny być wprowadzone przepisy oraz zmiany organizacyjne, które należą do przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym**. Proponuję przede wszystkim rozdzielenie czynności administracyjnych pomiędzy różnymi urzędnikami (oddzielenie funkcji przygotowawczych, realizacyjnych oraz kontrolnych), albo autoryzację decyzji poprzez różne instytucje. Konieczne wydaje się również zmniejszenie zakresu dowolności podejmowanych decyzji oraz

zostaną ocenione prace KERM. Czy rokują one szanse na zainicjowanie strategicznych działań antykorupcyjnych, czy powstały jedynie na fali ogólnego entuzjazmu wywołanego przez zainteresowanie mediów tym tematem?

wprowadzenie ścisłej regulacji zasad podejmowania wyjątków (np. w zakresie anulowania zobowiązań podatkowych). Istotne wydaje się także uproszczenie i ustabilizowanie reguł podatkowych. Konieczne jest wprowadzenie wymogu sprawozdawczości oraz pisemnej dokumentacji podjętych decyzji, egzekwowanie osobistej odpowiedzialności urzędników, poprawienie standardów księgowych oraz efektywnego zarządzania finansami publicznymi. Ponadto, trzeba uregulować zasady działania agencji i funduszy celowych oraz sposoby obsadzania rad nadzorczych przedsiębiorstw państwowych.

- (f) W omawianych działaniach anty-korupcyjnych nie powinno zabraknąć szeregu strategicznych programów, których celem będzie **uproszczenie oraz usprawnienie polskiej administracji**. Należy rozważyć m.in. wprowadzenie programu kontraktów menedżerskich, rozszerzenie zakresu dostępu absolwentów szkół wyższych do administracji (absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej stanowią zbyt małą grupę nowych urzędników), zainicjowanie nowoczesnych programów szkoleniowych itp.
- (g) Priorytetowym działaniem powinno być również **wprowadzenie kodeksu etyki służby cywilnej oraz upowszechnianie standardów antykorupcyjnych** poprzez szkolenia prowadzone zarówno dla kadry kierowniczej, jak i szeregowych pracowników. Należy rozważyć potrzebę wprowadzenia kodeksów zawodowych dla urzędników organizujących przetargi publiczne, dla służb celnych, podatkowych itd.
- (h) Proponuję także **zainicjowanie w administracji samorządowej standardów działania służby cywilnej**, jak również przestrzegania norm prawnych w zakresie zamówień publicznych oraz innych przepisów prawnych przeciwdziałających korupcji. Być może należałoby rozważyć wzmocnienie funkcji kontrolnych sprawowanych nad samorządami lokalnymi i regionalnymi (dotychczasowe instytucje, tj., Regionalne Izby Obrachunkowe, NIK oraz administracja wojewódzka nie wpływają na skalę zmniejszenia nieprawidłowości na tym szczeblu administracji).
- (i) Istotnym elementem omawianego programu jest **wprowadzenie efektywnego systemu kontrolnego, zwłaszcza w zakresie skutecznej oraz obiektywnej kontroli wewnętrznej** w poszczególnych instytucjach publicznych. Ponadto, warunkiem koniecznym ograniczenia korupcji w Polsce jest **wzmocnienie działania policji oraz wymiaru sprawiedliwości**. Należy pamiętać, że bodaj największym problemem w Polsce, w zakresie efektywnego przeciwdziałania łapownictwu jest właśnie słabość aparatu policyjnego i sądowego.

Tomasz Grzegorz Grosse
Florencja, wiosną 2000 roku.

Literatura:

- 1 *A Union Policy Against Corruption. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* (Commission of the European Communities, COM (97) 192 final, Brussels 21.05.1997).
- 2 A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet - *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects* (European Institute of Public Administration, Maastricht 1996).
- 3 K. Bachmann – *Niemiecka Watergate*, Rzeczpospolita 26.01.2000.
- 4 A. Bagnasco, M. Oberti – *Italy* in: P. Le Gales and Ch. Lequesne (ed.) – *Regions in Europe* (Routledge 1998).
- 5 P. Beck, M. Maker – *A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets*, Economic Letters, Vol. 20, 1986.
- 6 G. Becker – *Przyczyny i możliwości leczenia korupcji*, Rzeczpospolita 03.03.1998.
- 7 S.C. Benvenuti, A. Cavalieri, R. Paniccia – *Convergence, Dualism and Regional Disparities: The Italian Case* in: M. Fischer, P. Nijkamp (ed.) – *Spatial Dynamics of European Integration. Regional and Policy Issue at the Turn of the Century* (Springer, New York, Berlin 1999).
- 8 E. Betlej, K. Chyc – *Państwowa służba cywilna, jej apolityczność a grupy interesów – wybrane aspekty społeczno-prawne* w: Z. Cieślak, J. Jagielski (red.) – *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce* (Warszawa 1995).
- 9 J. Brademas, F. Heimann – *Tackling International Corruption*, Foreign Affairs, Vol. 77, No. 5, 1998.
- 10 M. Cabalski, T. Grosse – *Kodeks etyczny brytyjskiej służby cywilnej*, Biuletyn Służby Cywilnej nr 3/1997.
- 11 *CBOS – Opinie o łapówkach* (CBOS, wrzesień 1999).
- 12 Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska – *Prawo administracyjne* (Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999).
- 13 S.K. Chand, K.O. Moene – *Controlling Fiscal Corruption*, IMF Working Paper August 1997.
- 14 J. Charap, Ch. Harm – *Institutionalised Corruption and the Kleptocratic State*, IMF Working Paper 1999.
- 15 L. Cockcroft – *Implementation of the OECD Convention: The Conditions for Success*, Working Paper, Transparency International 1999.
- 16 *Code of Conduct for Local Government Employees* (LGMB, 1998).
- 17 S. Cote-Freeman – *What NGOs Can Do Against Corruption*, Transparency International Working Paper, March 1999.
- 18 *Composite Paper – Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries* (European Commission, Brussels 1999).
- 19 D. Della Porta, Y. Meny – *Democracy and Corruption in Europe* (Pinter, London and Washington 1997).
- 20 D. Della Porta, A. Vannucci – *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (Aldine de Gruyter 1999).
- 21 H. U. Derlien – *Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service*, International Review of Administrative Sciences, London 1991, nr 57.
- 22 S. Ehrlich – *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm* (Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995).
- 23 N. S. Eisenstadt, L. Roniger – *Patrons, Clients, and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (Cambridge 1984).
- 24 K. Elliott (ed.) – *Corruption in the Global Economy* (Washington, Institute for International Economics 1997).
- 25 *Firma 2000, IX Badanie Menedżerskie Rzeczpospolitej*, Rzeczpospolita nr 98, 26.04.2000.
- 26 *European Principles for Public Administration* (Sigma, Paris 1999).
- 27 E. Friedman, S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton – *Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, Journal of Public Economics No 76, 2000.

- 28 F. Gallouedec - Genuys (eds.) - *About French Administration* (La documentation Francaise, Paris 1998); *O samorządach terytorialnych we Francji*, Dyrekcja Generalna ds. Samorządów Terytorialnych, Paryż 1998 (tłumaczenie Kancelaria Prezesa RM 1998).
- 29 E. Gellner, J. Waterbury (eds.) – *Patrons and Clients in Mediterranean Societies* (London 1977).
- 30 P. Getimis, D. Economou – *Greece* in: H. Heinelt, R. Smith (ed.) - *Policy Networks and European Structural Funds* (Avebury, 1996).
- 31 M.J.F. Goldsmith, K.K. Klausen – *European Integration and Local Government* (Edward Elgar 1997).
- 32 O. Górniok – *Pojęcie korupcji*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* (NIK, Warszawa 2000).
- 33 T. Grosse - *Kultura organizacyjna administracji*, Biuletyn Służby Cywilnej nr 2(8) 1998.
- 34 T. G. Grosse – *Bezstronni i politycznie neutralni. Brytyjski przykład procedur selekcyjnych na stanowiska kierownicze w administracji rządowej*, Personel, Nr 9 / 1999.
- 35 T.G. Grosse - *Szansa na zmianę oblicza biurokracji*, Rzeczpospolita, Nr 111, 14.05.1999b.
- 36 T.G. Grosse – *Polska administracja – potrzeba dalszych zmian*, Kwartalnik Konserwatywny, Nr 6, Zima 2000.
- 37 K. Grzybowska – *Centralny rejestr grzesznych firm*, Rzeczpospolita 29.12.1997.
- 38 B. Guy Peters – *Polityka i biurokracja państwowa*, w: J. Szczupaczyński (red.) - *Władza i Społeczeństwo* (Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 1995).
- 39 D. Hałas – *Tęsknota za zejściem z niebios*, Rzeczpospolita 27.02.1998.
- 40 J. Haszczyński – *12 milionów w czarnej kasie*, Rzeczpospolita 25.01.2000.
- 41 A. Heidenheimer, M. Johnston, V. Le Vine (ed.) – *Political Corruption. A Handbook* (Transaction Publishers, New Brunswick - Oxford 1989).
- 42 J. Hoagland – *Hańba i chwała Helmuta Kohla*, Rzeczpospolita, 25.01.2000.
- 43 S. Huntington – *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).
- 44 H. Izdebski, M. Kulesza – *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* (LIBER, Warszawa 1998).
- 45 P. Janiszewski – *Świętość i korupcja: prezenty patriarchy Cyryla*, Mówią Wieki, nr 4 (484)/2000.
- 46 M. Johnston – *The Political Consequences of Corruption: A Reassessment* in: A. Heidenheimer, M. Johnston, V. Le Vine (ed.) – *Political Corruption. A Handbook* (Transaction Publishers, New Brunswick - Oxford 1989).
- 47 L. Kaczyński – *Komentarz do wydania polskiego*, w: J. Pope (red.) - *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji* (Instytut Spraw Publicznych, Transparency International 1999).
- 48 J. Kalabiński – *Dotacje od chińskich generałów*, Rzeczpospolita 16.05.1998.
- 49 A.Z. Kamiński – *Komentarz do polskiego wydania*, w: J. Pope (red.) - *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji* (Instytut Spraw Publicznych, Transparency International 1999).
- 50 D. Kaufmann – *Corruption: The Facts*, Foreign Policy, No. 107, 1997.
- 51 R. Klitgaard – *Combating Corruption and Promoting Ethics in the Public Service* (OECD strona internetowa www.oecd.org, 2000).
- 52 M. Keating – *The Politics of Modern Europe* (Edward Elgar 1999).
- 53 *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku* (Bank Światowy Oddział w Warszawie 1999).
- 54 W. Krajewski – *Walka z korupcją w krajach OECD; Działania przeciw korupcji – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ*, Biuletyn Służby Cywilnej nr 7-8/1998.
- 55 B. Kudrycka – *Neutralność polityczna urzędników* (Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998).
- 56 R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny – *The Quality of Government*, The Journal of Law, Economics, and Organization 15(1), 1999.
- 57 N. Leff – *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*, American Behavioral Scientist, 1964.
- 58 R. Leonardi – *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union* (St. Martin's Press, New York 1995).
- 59 D. Lien – *A Note on Competitive Bribery Games*, Economic Letters, Vol. 22, 1986.

- 60 W. Little, E. Posada-Carbo (ed.) – *Political Corruption in Europe and Latin America* (Institute of Latin America Studies, University of London, St. Martin's Press 1996).
- 61 F. Lui – *An Equilibrium Queuing Model of Bribery*, *Journal of Political Economy*, August 1985.
- 62 *Mamy poprawiać zamówienia*, Rzeczpospolita 16.05.2000.
- 63 R. Martin – *State Aid, Regional Policy and Locational Competition in the European Union*, *European Union and Regional Studies*, 1997, Vol. 4.
- 64 P. Mauro – *Corruption and Growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, August 1995.
- 65 P. Mauro – *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis* in: K. Elliott (ed.) – *Corruption in the Global Economy* (Washington, Institute for International Economics 1997).
- 66 A. Mączak – *Klientela* (Wydawnictwo Semper 1994).
- 67 Y. Meny – *Politics, Corruption and Democracy, The 1995 Stein Rokkan Lecture*, *European Journal of Political Research* 30: September 1996.
- 68 Y. Meny – *The People, the Elites and the Populist Challenge* (European University Institute, The Robert Schuman Centre 1998).
- 69 Y. Meny, A. Knapp – *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany* (Oxford 1994).
- 70 J. Moskwa – *Miasto łapówek*, Rzeczpospolita nr 63, 15.03.2000.
- 71 *Najbardziej degeneruje bezkarność*, Rozmowa z J. Piterą, radną Warszawy, Rzeczpospolita, 24.05.2000.
- 72 OECD – *Public Sector Corruption. An International Survey of Prevention Measures* (Organisation for Economic Cooperation and Development, 1999).
- 73 OECD – *Raport na temat środków anty-korupcyjnych w sektorze publicznym, stosowanych w krajach OECD. Etyka w sektorze publicznym: wyzwania i szanse dla krajów OECD* (OECD, Paryż 1997).
- 74 A. Pawłowska (red.) – *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne* (Norbertinum, Lublin 1999).
- 75 J. A. Pitt-Rivers – *The People of the Sierra* (Chicago 1971).
- 76 J. Pope (red.) – *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji* (Instytut Spraw Publicznych, Transparency International 1999).
- 77 J. Pope – *The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency*, *Transparency International Working Paper*, August 1999b.
- 78 E. Popławska (red.) – *Dobro wspólne, władza, korupcja* (Instytut Spraw Publicznych, 1997).
- 79 *Programme of Action against Corruption. Adopted by the Committee of Ministers* (Strasbourg, Council of Europe 1997).
- 80 *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government* (Audit Commission, HMSO, 1993).
- 81 R. Pyper – *The British Civil Service* (Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1995).
- 82 *Raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat korupcji przygotowany dla sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych* (MSWiA, kwiecień 1999).
- 83 B. Rider (ed.) – *Corruption: The Enemy Within* (Institute of Advanced Legal Studies, University of London, Kluwer Law International 1997).
- 84 S. Rose-Ackerman – *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge University Press 1999).
- 85 Rzeczpospolita, *Specgrupa od korupcji*, 16.05.2000.
- 86 *Serious Fraud Office* – strona internetowa urzędu ds. poważnych oszustw finansowych: www.open.gov.uk/lcd/deprep/f/00seriousfraud.htm 2000.
- 87 B. Sędlak – *Fenomenologia korupcji (część pierwsza i druga)*, *Biuletyn Służby Cywilnej* nr 11/12, 1998 oraz nr 2, 1999.
- 88 B. Sędlak – *O poczuciu, rodzajach i znaczeniu odpowiedzialności*, *Biuletyn Służby Cywilnej* nr 10, 1998.
- 89 E. Siedlecka – *Ściśle jawne*, *Gazeta Wyborcza*, 28 kwietnia 2000.
- 90 B. Sierszula – *Fikcyjni sponsorzy, tajne konta*, Rzeczpospolita Nr 92, 18.04.2000.
- 91 S. Silverman – *Patronage and Community – Nation Relationships in Central Italy*, *Ethnology*, IV, 1965.
- 92 J. Staniszkis – *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości* (Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000).

- 93 T. Stylińska – *Dziwka republiki*, Rzeczpospolita nr 52, 02.03.2000.
- 94 M. Subotić – *Jawność decyzji samorządów*, Rzeczpospolita 04.02.2000.
- 95 *Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life*, strona internetowa Cabinet Office: www.official-documents.co.uk 2000.
- 96 *Środki zapobiegające korupcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dokument roboczy przygotowany przez Generalną Dyрекcję Studiów Parlamentu Europejskiego* (Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Materiały i Dokumenty nr 261, 1999).
- 97 V. Tanzi, H. Davoodi – *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working Paper 1997.
- 98 V. Tanzi – *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper, 1998.
- 99 *The Citizen's Charter - Five Years On. Rapport to mark five years of the Charter programme* (HMSO Publications Centre, 1996).
- 100 *The Integrity Pact (TI-IP). The Concept, the Model and the present Applications. A Status Report* (Transparency International 1999).
- 101 *Transparency International – Corruption Perceptions Index* (strona internetowa Transparency International: www.transparency.de 1999a).
- 102 *Transparency International - Fighting Corruption: What Remains to be Done at EU Level*, Working Paper 1999b.
- 103 D. Treisman – *The Causes of Corruption: a Cross-national Study*, Journal of Public Economics No 76, 2000.
- 104 M. Tryc-Ostrowska – *Zmierzch nietykalnych*, Rzeczpospolita 15.01.1996.
- 105 G. Tullock – *Corruption Theory and Practice*, Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, July 1996.
- 106 *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Dzienniki Ustaw Nr 106, poz. 679 z 1997 oraz Nr 162, poz. 1126 z 1998.
- 107 C. Van Rijckeghem, B. Weder – *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?* IMF Working Paper, June 1997.
- 108 S. Wei – *How Taxing is Corruption on International Investors?* NBER Working Paper, May 1997.
- 109 S. White – *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption* (Kluwer Law International 1998).
- 110 *Wszystkie braki organów ścigania*, Rzeczpospolita 26.05.1999.
- 111 *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* (NIK, Warszawa 2000).
- 112 B. Ziemianin (red.) – *Podstawy nauki o administracji* (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Szczecin 1998).