

Przewycięzanie słabości instytucjonalnej

W swoim artykule pt. „Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries” (Przewycięzanie słabości instytucjonalnej: nauka płynąca z doświadczeń instytucji antykorupcyjnych z 4 azjatyckich państw) prof. Jon S.T. Quah podejmuje kwestię skuteczności lub jej braku w działalności instytucji powołanych w celu zwalczania korupcji w wybranych państwach.

Metodą, którą się posługuje jest zestawienie ze sobą i analiza przyczyn powołania, uwarunkowań w jakich przyszło działać, efektów działania oraz samych *instytucji antykorupcyjnych* z Hongkongu, Singapuru, Korei Południowej oraz Tajlandii. Są to odpowiednio Niezależna Komisja Przeciw Korupcji (ICAC), Biuro ds. Ścigania Praktyk Korupcyjnych (CPIB), Koreańska Niezależna Komisja przeciw Korupcji/Komisja Antykorupcyjna i Praw Obywatelskich (KICAC/ACRC) oraz Krajowa Komisja Przeciwdziałania Korupcji/Krajowa Komisja Antykorupcyjna (NCCC/NACC).

Prof. Quah jest emerytowanym profesorem nauk politycznych Państwowego Uniwersytetu w Singapurze. W swojej pracy naukowej specjalizuje się w tematyce *korupcji* i rządzeniu w państwach Azji, zarządzaniu personelem w administracji publicznej państw azjatyckich, reform instytucjonalnych w Singapurze oraz polityce państwowej Singapuru. Po zakończeniu działalności akademickiej zajmuje się doradztwem we wspomnianych dziedzinach.

Dokument po raz pierwszy zaprezentowany został jako wystąpienie na konferencji pt. „Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening Preventive and Repressive Capacities” (Wyposażenie w kompetencje instytucji antykorupcyjnych: przewycięzanie słabości instytucjonalnej oraz podniesienie zdolności prewencyjnych i represywnych), która miała miejsce w Lizbonie w maju 2008 roku. W wersji elektronicznej opublikowany został w lipcu 2009 roku przez wydawnictwo Springer Netherlands.

Sukces, jaki w zwalczaniu *korupcji* odniosły ICAC oraz CPIB przyczynił się do rozprzestrzenienia się w krajach Azji Południowo-Wschodniej modelu *walki z korupcją* opartego na wyspecjalizowanej

pojedynczej instytucji. Celem przeprowadzonej analizy porównawczej jest zidentyfikowanie czynników, które sprawiają, że instytucje z Hongkongu i Singapuru są skuteczne w walce z korupcją, zaś te z pozostałych państw Azji (w tym będące przedmiotem analizy z Korei Płd. i Tajlandii) nie odniosły sukcesu na tym polu. Posłużyć ma to do sformułowania ogólnych wniosków, które następnie będą mogły być zastosowane przy projektowaniu i ustanawianiu *instytucji antykorupcyjnych* w innych państwach.

Podstawowym założeniem autora jest, iż nie tylko miejsce państwa, na którym się ono plasuje w przywoływanych rankingach *korupcji* odzwierciedla, jak radzi sobie ono z tym zagrożeniem. Idzie on dalej uznając, że wynik danego państwa pozostaje w bezpośrednim związku ze skutecznością funkcjonującej w nim *instytucji antykorupcyjnej*.

Z analizy wynika, że struktura wewnętrzna instytucji nie ma bezpośredniego wpływu na skuteczność w wywiązywaniu się z powierzonego zadania, jest raczej prostym odzwierciedleniem przypisanych przez ustawodawcę funkcji i kompetencji. Zakres tychże ma jednak przełożenie na możliwości prowadzenia skutecznej *walki z korupcją* w kraju. Z badanych 4 instytucji najłabszym ogniwem pod względem posiadanych kompetencji okazuje się KICAC/ACRC jako, że całkowicie pozbawiona jest możliwości prowadzenia aktywności dochodzeniowo-śledczej. W przeciwieństwie do pozostałych zdana jest ona w tej materii na inne organy państwa.

Zestawienie danych na temat budżetów, jakimi instytucje dysponują oraz liczby personelu bezwzględnie wskazują na ICAC z Hongkongu, jako na najlepiej finansowaną i obsadzoną pracownikami. Uzasadniałoby to wysoką skuteczność prowadzonej tam *walki z korupcją*. Ciekawy obraz daje natomiast zobrazowanie liczby personelu jako odsetka całej ludności państwa, sumy wydatków instytucji przypadającej na jednego mieszkańca oraz jako odsetka produktu krajowego brutto. W tych statystykach Hongkong w każdej kategorii wyraźnie deklasuje pozostałe państwa o jeden rząd wielkości. Jednak pozostający pod tym względem daleko w tyle Singapur w dalszym ciągu wypada lepiej od pozostałych 2 państw, co pokrywa się z kolejnością zajmowaną w rankingach *korupcji*. Dla przykładu pomimo, że CPIB dysponuje tylko 81 ludźmi, a NACC aż 924, to jeden pracownik tej pierwszej przypada na 53086 mieszkańców, zaś tej drugiej na 69481.

Dla prof. Quaha czynnikiem rozstrzygającym o powodzeniu walki z korupcją jest polityczna wola i zaangażowanie rządów państw. Z jednej strony wyrażać się to będzie w tym, o czym była już mowa, czyli w należyтым finansowaniu instytucji oraz zagwarantowaniu jej odpowiedniego personelu, adekwatnych do potrzeb. Wiąże się to z możliwością sfinansowania przedsięwziętych operacji, jak również zagwarantowania odpowiedniego poziomu płac ich funkcjonariuszom i pracownikom tak, by przyciągnąć do pracy w nich specjalistów na należyтым poziomie. Z drugiej strony zdecydowanie uporania się z problemem *korupcji* wiązać się będzie z przyjęciem odpowiedniego prawa, które wyposaży *instytucje antykorupcyjne* w kompetencje pozwalające im działać i to działać niezależnie od politycznych wpływów i nacisków. Da to im swobodę wszczynania postępowań wobec polityków i funkcjonariuszy państwowych nawet na najwyższych stanowiskach. Zagwarantowana musi być im określona autonomia także po to, by nie stały się one elementem politycznej rozgrywki. Wszystko to ma na celu zbudowanie w oczach ludności zaufania społecznego na bazie wizerunku

profesjonalnego i bezstronnego organu państwa.

Z problemem budżetowo-personalnym boryka się NACC. W jej przypadku brak woli politycznej, by przeznaczyć na jej działanie wystarczające fundusze w szeregu opinii prowadzi stopniowo do jej paraliżu i uczynienia z niej bezzębego tygrysa. Braki w kadrach sprawiają, że nie jest ona w stanie należycie wywiązywać się ze swoich obowiązków. Z brakiem odpowiednich kompetencji boryka się koreańska *instytucja antykorupcyjna*. Pomimo presji wywieranej przez niektóre instytucje pozarządowe, legislator nie zdecydował się na wyposażenie jej w funkcję dochodzeniowo-śledczą. W kwestii tej nie zmieniło nic przekształcenie KICAC w ACRC, a postrzegane jest jako próba rozwodnienia jej *antykorupcyjnych* kompetencji.

Ważnym aspektem pracy instytucji jest ich wiarygodność w oczach społeczeństwa, gdyż warunkuje jego skłonność do współpracy z nimi. Obywatele mając zaufanie do takiego organu, wierząc, że ich doniesienia będą należycie potraktowane i rozpatrzone, chętniej decydują się poinformować go o zaistnieniu *korupcji* oraz wyjawić swoje dane osobowe, co wydatnie ułatwia *zwalczanie korupcji*. Należyte traktowanie doniesień to także wspomniana powyżej bezstronność i apolityczność, ale też nie uznawanie wszelkich „świętych krów”, niezależnie czy z kręgów politycznych, czy biznesowych, zatem ściganie *korupcji* zarówno tej drobnej oraz o poważnych rozmiarach. Budowie pozytywnego wizerunku służy także odpowiednie podejście do zjawiska *korupcji* we własnych szeregach. Po pierwsze wymaga ono polityki zera tolerancji tak, aby instytucja przeznaczona do *walki z korupcją* sama nie stała się jej siedliskiem. Po drugie obejmować powinno należyte traktowanie ujawnionych przypadków „czarnych owiec” we własnych szeregach. Poprzez pełną jawność w postępowaniu przeciwko nim wysłany zostanie sygnał, że instytucja oddana jest swojej misji niezależnie od tego, kogo dochodzenie obejmuje, a zarazem będzie służyło odstraszeniu potencjalnych sprawców.

Ostatnim uwarunkowaniem zidentyfikowanym przez autora, jako wpływające na skuteczność działań *antykorupcyjnych* jest środowisko, w jakim przychodzi państwu je prowadzić. O tym, czy będzie ono sprzyjać tym działaniom decydują uwarunkowania geograficzne, ekonomiczne, demograficzne oraz polityczne państwa. Po pierwsze, efektywność walki z korupcją uzależniona jest od rozmiarów państwa i charakteru jego terytorium. Przykłady Hongkongu i Singapuru pokazują, że niewielki rozmiar państwa oraz brak rozproszenia jego terytorium np. na archipelagu wpływają ułatwiająco na *walkę z korupcją*. Po drugie, znaczenie ma także poziom zamożności państwa i jego obywateli jako, że mniej zamożne państwa zmuszone są polegać na wsparciu finansowym i technologicznym z zagranicy. Po trzecie zaś, na efektywność wysiłków antykorupcyjnych wpływać będzie liczba ludności państwa i jej skład. Im społeczeństwo bardziej liczne a mniej jednolite, tym trudniej o skuteczność działań instytucji antykorupcyjnych.

W podsumowaniu prof. Quah stwierdza, iż *instytucje antykorupcyjne* nie zlikwidują *korupcji* jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki, nie są też rozwiązaniem uniwersalnym pasującym do każdego państwa, formułuje szereg wskazówek mających pomóc w optymalizacji ich działania, a płynących z przeprowadzonej analizy. Aby zapobiec porażce instytucjonalnej potrzebna jest przede wszystkim autentyczna wola rządzących do zwalczania *korupcji* w życiu danego państwa, która przede wszystkim zmanifestować się powinna w wyposażeniu *instytucji antykorupcyjnych* w odpowiednie

środki finansowe i personel oraz umożliwienie jej działania bez żadnych nacisków umotywowanych politycznie. Ponad to organy ścigające *korupcję* będą tylko na tyle skuteczne, na ile w rzeczywistości rządy państw będą chciały, by skuteczne były. Wiąże się to również z odpowiednim przykładem, który powinien płynąć z góry. Z kolei racją bytu *instytucji antykorupcyjnych* jest jej zwalczanie, co pociąga za sobą wyposażenia ich w możliwość jej ścigania. Kompetencja ta lub jej brak mogą także mówić o zaangażowaniu władz państwowych. Na koniec autor stwierdza, że sukces odniesiony przez instytucje z Hongkongu i Singapuru stanowią przykład, że z góry żadne państwo nie jest skazane na przegraną w tej walce.



Pliki do pobrania

[\(pdf, 366.12 KB\)](#)