

Program
Monitoringu
Akcesji do Unii
Europejskiej (UE)

*Korupcja
i polityka
antykorupcyjna*

RAPORTY KRAJOWE

POLSKA

2002

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002
Wszelkie prawa zastrzeżone.

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Oktober 6 u.12
H -1051 Budapeszt, Węgry

Witryna internetowa
www.eumap.org

*Wydanie w polskiej wersji językowej
w tłumaczeniu Barbary Gadomskiej*

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10 a
00-215 Warszawa

www.batory.org.pl

ISBN: 83-915640-8-8

Egzemplarze niniejszej pozycji można zamawiać w siedzibie wydawcy.

SPIS TREŚCI

Podziękowania	5
Przedmowa	7
Słowo wstępne	9
Korupcja i polityka antykorupcyjna w procesie akcesji do Unii Europejskiej	13
Korupcja i polityka antykorupcyjna w Polsce	83

Podziękowania

Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej, realizowany przez Instytut Społeczeństwa Otwartego pragnie wyrazić wdzięczność następującym osobom za znaczącą rolę, jaką odegrały przy prowadzeniu badań i przygotowaniu niniejszych raportów. Ostateczną odpowiedzialność za treść raportów ponosi Program.

Bulgaria	Bojko Todorov	<i>Centrum Badań Demokracji - Koalicja 2000</i>
Czechy	Quentin Reed	<i>Program Monitoringu Akcesji do UE</i>
Estonia	Agu Laius Triin Reinsalu	<i>Instytut im. Jaana Tonissona Transparency International Instytut im. Jaana Tonissona</i>
Litwa	Aleksandras Dobryninas Jolanta Poliponyte Severinas Vaitiekus	<i>Transparency International Transparency International Litewskie Centrum Praw Człowieka</i>
Łotwa	Inese Voika	<i>Transparency International</i>
Polska	Małgorzata Fuszara Grażyna Kopińska Jacek Kurczewski	<i>Uniwersytet Warszawski Fundacja Batorego Uniwersytet Warszawski</i>
Rumunia	Oana Mateescu Adrian Baboi-Stroe	<i>Transparency International Transparency International</i>
Słowacja	Emília Sičáková-Beblavá Daniela Zemanovičová Pavel Nechala	<i>Transparency International Transparency International Transparency International</i>
Słowenia	Matjaz Jager	<i>Uniwersytet w Ljubljanie</i>
Węgry	Elizabeth Barrett	<i>Oxford University</i>

CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWEJ

Alan Doig	<i>Liverpool University</i>
Ase Grodeland	<i>Norweski Instytut Badań Urbanistycznych i Regionalnych</i>
Péter Hack	<i>były poseł do Parlamentu, Węgry</i>
Jacek Kurczewski	<i>Uniwersytet Warszawski</i>
Mark Philp	<i>Oxford University</i>
Susan Rose-Ackerman	<i>Yale Law School</i>
András Sajó	<i>Uniwersytet Środkowoeuropejski</i>

Program Monitoringu Akcesji do UE rozwinął metodologię monitorowania korupcji w ścisłej współpracy z *Transparency International*. Program pragnie podkreślić nie tylko kluczowy udział oddziałów TI w przygotowaniu poszczególnych raportów krajowych, jak odnotowano wyżej, ale i dzielenie się doświadczeniem i wiedzą w komentarzach do wstępnej wersji raportów oraz organizację wielu naszych spotkań okrągłego stołu (zob. poniżej).

Pragniemy także podziękować następującym osobom za nieoceniony wkład do raportów w formie badań lub przejrzenia i uwag krytycznych do ich wstępnych wersji: Nórze Ábonyi, Jautrite Briede, Oanie Cinca, Aristowi M. Cirtautasowi, Dennisowi Cohenowi, Jimowi Goldstonowi, Joelowi Hellmanowi, Janisowi Ikstensowi, Valtsowi Kalninsowi, Franzowi Kapsowi, Dianie Kurpniece, Puiui Latea, Miklóswi Marschallowi, Paulsowi Raudsepsowi, Peterowi Sprungowi, Timothy'emu Watersowi, Jánosowi Zolnay'owi.

Instytut Społeczeństwa Otwartego odbył spotkania okrągłego stołu w wielu państwach kandydujących do UE, by zebrać krytyczne uwagi i komentarze na temat wstępnej wersji raportów od przedstawicieli rządów, delegatur Komisji Europejskiej, organizacji pozarządowych i ekspertów. Jesteśmy wdzięczni licznym uczestnikom tych spotkań, którzy poświęcili nam swój czas i dzielili się wiedzą. Listy uczestników spotkań są dostępne w Programie Monitoringu Akcesji do UE (euaccession@osi.hu).

PROGRAM MONITORINGU AKCESJI DO UE

Rachel Guglielmo	<i>Dyrektor Programu</i>
Quentin Reed	<i>Pracownik Merytoryczny Programu i Redaktor</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Asystentka Programu</i>
Andrea Kiss	<i>Asystentka Programu</i>
Lucie Vidmarova	<i>Asystentka Programu</i>

Przedmowa

Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (PMAUE) realizowany jest przez Instytut Społeczeństwa Otwartego od 2000 roku. Ma on za zadanie wspomóc niezależne monitorowanie procesu akcesji do UE przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Starając się realizować szersze cele Instytutu Społeczeństwa Otwartego, PMAUE zajął się przede wszystkim działaniami rządów, mającymi na celu spełnienie kryteriów politycznych członkostwa w Unii Europejskiej zgodnie z ich definicją, przyjętą na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku:

„[Konieczne jest] osiągnięcie przez kraj kandydujący stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości”.

Raporty PMAUE opracowują niezależni eksperci z państw będących przedmiotem monitoringu. Mają one za zadanie wspomóc proces odpowiedzialnego i zrównoważonego rozszerzenia Unii przez akcentowanie znaczenia kryteriów politycznych i kluczowej roli społeczeństwa obywatelskiego w popieraniu dostosowania działań rządowych do tych kryteriów do chwili akcesji i później.

W 2001 r. PMAUE opublikował dwa pierwsze tomy raportów, dotyczące ochrony mniejszości oraz niezawisłości organów sądowniczych w dziesięciu państwach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej. W 2002 r. opracowano nowe, bardziej szczegółowe raporty na temat mniejszości (zawierające raporty dotyczące sytuacji w pięciu największych państwach członkowskich UE), a także raporty na temat usprawnienia sądownictwa, korupcji, oraz – we współpracy z „Network Women’s Program” Instytutu Społeczeństwa Otwartego i Fundacją Społeczeństwa Otwartego w Rumunii – na temat równych szans kobiet i mężczyzn w państwach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej.

Raporty PMAUE na temat **korupcji i polityki antykorupcyjnej** wskazują te dziedziny, w których korupcja stanowi największy problem, oraz oceniają skuteczność podejmowanych przez rządy działań antykorupcyjnych. Nie sta-

rają się one określać poziomu korupcji ani tworzyć rankingu państw bardziej i mniej skorumpowanych.

Stosowana przez PMAUE metodologia monitorowania korupcji i polityki antykorupcyjnej (dostępna na stronie www.eumap.org) została opracowana przez PMAUE przy udziale Transparency International i międzynarodowego zespołu doradców. Metodologia obejmuje szeroki przegląd ustawodawstwa i instytucji, mogących wspomóc przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji. W trakcie prac wykorzystano istniejące dane na temat korupcji w każdym z państw kandydujących, uzupełnione przez wywiady prowadzone przez krajowych sprawozdawców. Choć przyjęta metodologia nie pretenduje do miana wyczerpującego ani naukowego badania konkretnych dziedzin, jej główną zaletą jest konsekwentne zastosowanie tych samych metod we wszystkich monitorowanych krajach.

Wstępne wersje raportów przedstawiono pod ocenę członków międzynarodowego zespołu doradców oraz uczestników dyskusji okrągłego stołu w poszczególnych krajach. Dyskusje okrągłego stołu zorganizowano w celu uzyskania opinii na temat wstępnego raportu od przedstawicieli rządów, organizacji pozarządowych, przedstawicieli mniejszości i organizacji międzynarodowych. Ostateczne wersje raportów, przedstawione w niniejszym tomie, powstały po uwzględnieniu licznych uwag krytycznych i komentarzy, jakie napłynęły w trakcie tego procesu. PMAUE przyjmuje pełną odpowiedzialność za ich ostateczną treść.

Słowo wstępne

Długotrwałe ubóstwo i niepowodzenie reform demokratycznych prowadzą do korupcji, szczególnie zaś do korupcji w życiu politycznym. Fakt ten znajduje coraz powszechniejsze zrozumienie, co odzwierciedla rosnąca liczba międzynarodowych i krajowych dokumentów, dotyczących walki z korupcją. Korupcja stała się jednym z głównych problemów, budzących niepokój zarówno wewnątrz Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie, jak i wśród nowych kandydatów na członków Unii. Sformułowane w Kopenhadze kryteria przyjęcia do UE oraz doroczne raporty Komisji Europejskiej oceniającej kraje kandydackie wyraźnie świadczą o dostrzeganiu tego problemu.

Uznanie, że korupcja hamuje reformy gospodarcze i polityczne, w szczególnej mierze przyczyniło się do dążenia państw Europy Wschodniej – które wciąż usiłują przezwyciężyć pozostałości systemu centralistycznego – do wypracowania takich narzędzi instytucjonalnych i politycznych, które umożliwiłyby skuteczniejsze przeciwdziałanie korupcji.

Powodzeniem reform zainteresowana jest nie tylko społeczność międzynarodowa, UE i poszczególne państwa kandydujące, ale także ich społeczeństwa. Istnieją dowody, że obywatele tych państw są świadomi wagi problemu i uważają praktyczne działania antykorupcyjne za niezbędne – nawet jeśli obywatele ci niekoniecznie zgadzają się z krytyką korupcji, opartą na przesłankach moralnych.

Jednak działania przeciw korupcji, podejmowane w państwach kandydujących, są często jedynie formalne. Co więcej, formułowane przez Unię zalecenia, mające doprowadzić do spełnienia warunków członkostwa w dziedzinie zwalczania korupcji, dotychczas ograniczały się głównie do ratyfikacji konwencji i nie wymuszały przeprowadzenia głębszych zmian. A przecież bez istotnego i konsekwentnego nacisku nie ma co liczyć na trwałą poprawę w tej dziedzinie – co więcej, rodzi się niebezpieczeństwo, że nieskuteczne działania podważą wiarygodność wszystkich przedsięwzięć antykorupcyjnych.

Dlatego właśnie tak istotne jest monitorowanie wszelkich działań, zmierzających do zwalczania korupcji, a podejmowanych tak na skalę krajową, jak międzynarodową. Uświadamianie istnienia problemu korupcji i rządów, i społeczeństwom, oraz działania podejmowane na rzecz jej zwalczania wymagają nie tylko koordynacji i przywództwa intelektualnego, ale również niezależnego,

prowadzonego z zewnątrz monitoringu korupcji i polityki antykorupcyjnej. Publiczny, niezawisły monitoring i analiza wysiłków podejmowanych przez rządy w ramach starań o członkostwo w UE nie tylko spełniają tradycyjną funkcję kontrolną „watchdoga”, ale także przyczyniają się do lepszego zrozumienia złożonej, społecznej natury korupcji.

Bez takiego zrozumienia i kształtowanej na jego podstawie polityki, żadne działania ze strony rządów nie przyniesie trwałych efektów. W niektórych dziedzinach z korupcją można się skutecznie zmierzyć przez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i kontrolnych; w innych, takich jak służba zdrowia, jedynym wyjściem są obejmujące cały sektor reformy strukturalne. Ponadto tylko aktywne instytucje demokratyczne, wolna prasa i zaangażowani obywatele są w stanie skłonić społeczeństwo i jego elitę polityczną do postępowania zgodnego z dobrymi obyczajami. Jedynie wówczas, gdy większość społeczeństwa wie, jakie działania są podejmowane dla ograniczenia korupcji i jak się one mają do uczciwej polityki antykorupcyjnej, wyborcy mogą oceniać polityków i urzędników rządowych oraz domagać się, by prowadzona polityka była przejrzysta i zaangażowana.

Obiektywna, systematyczna analiza bieżących problemów jest konieczna, jeśli społeczeństwo ma wywierać skuteczny nacisk, a rząd podejmować skuteczne działania. To właśnie stanowi cel niniejszego programu, podjętego przez Instytut Społeczeństwa Otwartego. Metodologia przyjęta w Programie Monitoringu Akcesji do UE skupia się na niedostatkach strukturalnych wielu sektorów społeczno-ekonomicznych, które odgrywają zasadniczą rolę w przyszłym lub istniejącym członkostwie w UE – czyli tych dziedzin, bez których nie sposób zrozumieć wymagań, stawianych przez sformułowane w Kopenhadze kryteria polityczne. Podobnie jak w innych dziedzinach objętych Programem, monitoring korupcji odbywa się według jednolitej metodologii, która pozwala na porównywanie wyników bez bezsensownych prób wprowadzania rankingu państw i społeczeństw pod względem stopnia ich „skorumpowania”.

Raporty krajowe i towarzyszący im Raport Ogólny to obiecujący początek procesu, który z samej swojej natury musi być długotrwały. Nawet jeśli wprowadzi się w życie wszystkie zalecane rozwiązania, problem korupcji nie zniknie. Choć rozwiązania techniczne – takie jak przepisy, regulujące konflikty interesów, czy standardowe procedury zamówień publicznych – odgrywają znaczącą rolę w każdej skutecznej polityce antykorupcyjnej, społeczna złożoność problemu korupcji sprawia, iż nie możemy ograniczyć się do metod, przeniesionych na nasz grunt z państw członkowskich UE – one bowiem zmagają się z własnymi, odrębnymi problemami korupcyjnymi.

Co więcej, do głównych odkryć, dokonanych w czasie trwania Programu, należy to, że w samej UE nie istnieje jedna, spójna i wszechstronna polityka antykorupcyjna. Dlatego też poszczególnym państwom – czy to kandydatom, czy członkom UE – tak trudno jest wypracować rozwiązania, które zaspokajałyby ich własne potrzeby, równocześnie odzwierciedlając wspólne dla całej Unii wartości.

Mamy oczywiście nadzieję, że byłe kraje komunistyczne znajdą metody dostosowane do ich konkretnych uwarunkowań. Równocześnie możemy się spodziewać, że po przystąpieniu tych państw do UE, w miarę dojrzewania ich rynków, poziom korupcji będzie spadać. Jednak nawet gdy wzrośnie dobrobyt społeczeństwa, trzeba będzie dokonać świadomego wyboru politycznego, dotyczącego płacenia przez społeczeństwo ceny działań antykorupcyjnych – choćby ta cena była w ostatecznym rozrachunku znacznie niższa, niż społeczny koszt korupcji. Niniejszy tom to niewątpliwie obiecujący punkt wyjścia do dialogu społecznego – tak pomiędzy państwami kandydującymi, jak Unią jako całością – który może przyczynić się do dokonania takiego wyboru.

András Sajó
Profesor Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego
Członek Węgierskiej Akademii Nauk

Korupcja i polityka antykorupcyjna w procesie akcesji do UE

SPIS TREŚCI

I. Wprowadzenie	16
1.1 Korupcja i akcesja do UE	19
1.1.1 Korupcja a demokracja: najważniejsza kwestia akcesji	19
1.1.2 Kryteria UE: kryteria kopenhaskie	21
1.1.3 Brak kryteriów	23
1.2 Korupcja i antykorupcja: dyskusja	24
1.2.1 Problemy definicji i miary	25
1.2.2 Polityka antykorupcyjna: konkurencyjne podejścia	28
2. Źródła europejskich standardów antykorupcyjnych	36
2.1 Unijne ramy antykorupcyjne	36
2.1.1 Bezpośrednie <i>acquis</i> antykorupcyjne	37
2.1.2 „Miękkie” <i>acquis</i> antykorupcyjne	39
2.1.3 Inne przepisy pośrednio związane z korupcją ..	43
2.2 Rada Europy: Dwadzieścia Zasad Przewodnych; GRECO ...	44
3. Problem korupcji w państwach kandydujących	45
3.1 Przyczyny korupcji w państwach kandydujących	45
3.1.1 Spuścizna po komunizmie	45
3.1.2 Niebezpieczeństwa generalizacji	47
3.2 Korupcja w państwach kandydujących - ocena UE	48
3.2.1 Ocena korupcji w państwach kandydujących ..	48
3.3 Korupcja w państwach kandydujących	60
3.3.1 Przypadki korupcji w państwach kandydujących	60
3.3.2 Obszary korupcji	68
3.4 Polityka antykorupcyjna w państwach kandydujących .	73
3.4.1 Dane	73
3.4.2 Wpływ procesu akcesji na politykę antykorupcyjną	74

4. Korupcja i proces akcesji: opcje na przyszłość	77
5. Zalecenia	80
5.1 Zalecenia dla państw kandydujących	80
5.2 Zalecenia dla UE	82

Korupcja i polityka antykorupcyjna w procesie akcesji do UE

1. WPROWADZENIE

Niniejszy raport ogólny oraz towarzyszące mu raporty krajowe pozwalają ocenić zakres korupcji w państwach kandydujących do Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej. Przedstawiają one także struktury prawne i instytucjonalne oraz rozwiązania polityczne, stosowane przez rządy w celu zwalczania korupcji, w świetle procesu akcesji do UE oraz ewoluujących unijnych norm i standardów.

Wszystkie państwa kandydujące do UE dokonały imponujących postępów na drodze wprowadzania (lub przywracania) demokracji, rządów prawa i gospodarki rynkowej. Jednak okres postkomunistycznych przemian nęka korupcja, która przetrwała i rozkwitła – a w każdym razie tak jest postrzegana. Komisja Europejska wielokrotnie dawała wyraz niepokojowi co do poziomu korupcji w państwach kandydujących. Stwierdziła też jasno, że walka z korupcją to zadanie, które muszą podjąć wszystkie państwa kandydujące, by spełnić warunki członkostwa w Unii Europejskiej.

Waga, jaką Komisja przywiązuje do problemu korupcji w państwach kandydujących jest uzasadniona, bowiem powszechnie wiadomo, że korupcja stanowi zagrożenie i dla demokracji, i dla gospodarki. Kraje postkomunistyczne są na korupcję szczególnie podatne na skutek historycznych zaszczości i samego charakteru okresu przejściowego. Okazało się jednak, że Komisji trudno jest ocenić poziom korupcji w państwach kandydujących – nie tylko dlatego, że problemy korupcyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej często różnią się od problemów korupcyjnych w państwach członkowskich UE, ale i dlatego, że sama Unia Europejska nie dysponuje jasno sformułowanymi zasadami przeciwdziałania korupcji. W efekcie Komisja Europejska nie ustaliła wyraźnych kryteriów¹ dla krajów kandydujących w dziedzinie korupcji i polityki antykorupcyjnej.

¹ W znaczeniu minimalnego lub możliwego do przyjęcia standardu, według którego mierzy się lub osądza działania poszczególnych państw.

Ten stan rzeczy rodzi kilka problemów. Po pierwsze, wobec braku spójnych zasad analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Komisja ocenia korupcję z perspektywy „łapówkocentrycznej” i kryminalno-prawnej. Takie kryteria nie uwzględniają kilku najważniejszych aspektów korupcji, sięgających od społecznego przyzwolenia na korupcję po mocniej lub słabiej zakorzenione tradycje dystrybucji dóbr na podstawie sieci powiązań. Po drugie, w wielu wypadkach skuteczność polityki antykorupcyjnej, przyjętej przez kandydatów na skutek nacisków Komisji – szczególnie skupienie się na procedurach karnych i kontrolnych – nie została wypróbowana w liberalnych demokracjach zachodnich.

Po trzecie, przyjęte w Kopenhadze zasady pozwalają Komisji domagać się od państw kandydujących realizacji takiej polityki antykorupcyjnej, której nie jest ona w stanie narzucić państwom członkowskim. Dobitym przykładem różnicy stanowisk Komisji wobec państw członkowskich i państw kandydujących jest Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy. Komisja konsekwentnie domaga się od państw kandydujących, by podpisały i ratyfikowały tę konwencję. W efekcie w czerwcu 2002 r. konwencję ratyfikowało osiem z dziesięciu państw kandydujących, zaś jedynie trzy z piętnastu krajów członkowskich. Trudno się oprzeć wrażeniu, że kraje kandydujące muszą spełniać inne kryteria niż te, które obecnie obowiązują w UE. W tym kontekście ociążanie się krajów członkowskich UE w ratyfikowaniu przyjętej w 1995 r. Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (zob. część 3.2.1.) ilustruje ograniczoną zdolność Komisji do prowadzenia jakiegokolwiek ogólnounijnej polityki antykorupcyjnej.

Suma powyższych czynników sprawia, że trudno jest włączyć tematykę antykorupcyjną w ramy procesów akcesyjnych. Ponadto główny cel negocjacji akcesyjnych, czyli harmonizacja i realizacja *acquis communautaire*, ogranicza możliwości uwzględnienia polityki antykorupcyjnej: przepisy *acquis* dotyczące korupcji są dość skąpe, zaś skuteczna polityka antykorupcyjna wymaga użycia szerokiego wachlarza środków i narzędzi instytucjonalnych, wykraczającego poza zasięg negocjacji akcesyjnych.

A zatem, według najbardziej prawdopodobnego scenariusza, do Unii Europejskiej wejdzie pewna liczba państw, borykających się z trwałymi i poważnymi problemami korupcyjnymi. Unia zaś nie dysponuje odpowiednimi narzędziami, by radzić sobie z tym problemem nawet w obecnych państwach członkowskich. Taki scenariusz budzi niepokój z dwóch powodów. Po pierwsze, dotychczas UE poświęcała problemowi korupcji w krajach członkowskich niewiele uwagi zapewne dlatego, że nie uważano jej za zagrożenie dla realizacji *acquis*,

jednak mnożą się sygnały, że w wielu państwach członkowskich korupcja zaczyna znacząco wpływać na jakość i funkcjonowanie instytucji demokratycznych. Po drugie, skala korupcji w niektórych państwach kandydujących może postawić pod znakiem zapytania zarówno realizację *acquis* jak i jakość instytucji demokratycznych. Korupcja podważa podstawowe wartości, wyznawane przez Unię. UE będzie zatem musiała w przyszłości zmierzyć się z nieuchronnym wyzwaniem i stworzyć skuteczne mechanizmy polityki antykorupcyjnej we wszystkich państwach rozszerzonej Unii.

Z drugiej strony mamy jednak do czynienia z wieloma pozytywnymi inicjatywami. Choć sama Komisja Europejska nie odnotowała dotychczas w tej dziedzinie większych osiągnięć, inne organizacje międzynarodowe aktywnie zajmują się problemem korupcji. Jedną z nich jest Rada Europy, organizacja bardzo blisko związana z Unią Europejską. Rada opracowała listę antykorupcyjnych „Zasad Przewodnych”, stworzyła czynne ramy instytucjonalne dla monitorowania przestrzegania Zasad – Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), oraz opracowała dwie konwencje antykorupcyjne. UE usilnie nakłania państwa członkowskie do ratyfikowania tych konwencji. Ważnym antykorupcyjnym elementem procesu akcesji do UE był wspólny program Rady Europy i UE pod nazwą OCTOPUS, w ramach którego państwa kandydujące poznawały sposoby zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji.

Ponadto, biorąc pod uwagę znacznie szerszy zasięg Zasad Przewodnych, Rada wydaje się być oczywistym kandydatem do przejęcia steru w „segmencie korupcyjnym” kryteriów kopenhaskich – z jednej strony przez formalną akceptację UE dla Zasad, z drugiej przez powierzenie GRECO monitorujących zadań Komisji. UE może podążyć w tym kierunku bez większych przeszkód (zob. Rozdział 4). Choć GRECO działa zasadniczo na zasadach dobrowolnych, przede wszystkim opracowując eksperckie oceny swoich członków, połączenie jego sprawnych mechanizmów monitorujących z bardziej zinstytucjonalizowanymi formami nacisku, jakimi dysponuje UE, może okazać się najlepszym sposobem promowania skutecznej polityki antykorupcyjnej.

1.1 Korupcja i akcesja do UE

1.1.1. Korupcja a demokracja: najważniejsza kwestia akcesji

Korupcja w krajach kandydujących stała się jednym z głównych przedmiotów niepokoju Unii Europejskiej od pierwszej, przeprowadzonej w 1997 r. oceny, zawartej w raporcie „Agenda 2000”. Raport ten dotyczył wniosku państw Europy Środkowej i Wschodniej o przyjęcie do UE. Według opublikowanego w 1998 r. ogólnego raportu Komisji Europejskiej na temat postępów, czynionych przez kraje kandydujące,

„Walkę z korupcją trzeba dalej intensyfikować. Wysiłki, podejmowane przez kraje kandydujące, bywają niewspółmierne do wagi problemu. Choć wiele państw wprowadza obecnie nowe programy kontrolne i prewencyjne, jest jeszcze za wcześnie, by ocenić skuteczność podjętych przez nie kroków. W większości państw kandydujących daje się zauważyć pewien brak zdecydowania w zmaganiach z tą kwestią i brak chęci wyrwania korupcji z korzeniami”².

W raporcie ogólnym z 1999 r. przyczyny korupcji są ujęte bardziej konkretnie:

„Korupcja jest zjawiskiem nagminnym...pogłębiają ją niskie pensje w sektorze publicznym i powszechność biurokratycznych metod kontrolnych w gospodarce... Władze zwalczają korupcję bez przekonania, dlatego też programy antykorupcyjne, wprowadzone w większości państw, przynoszą ograniczone efekty”³.

W listopadzie 2000 uznano, że:

„Ta ocena [z października 1999 r.] pozostaje aktualna. Korupcja, nadużycia finansowe i przestępstwa gospodarcze są powszechne w większości krajów kandydujących, co prowadzi do braku zaufania u obywateli i dyskredytuje reformy. Podjęto realizację różnych programów antykorupcyjnych, które przyniosły pewien postęp; przystąpiono tak-

² Komisja Unii Europejskiej, *Composite Paper: Reports on Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, listopad 1998 r., s. 6, dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/ (ostatnio sprawdzany 6 sierpnia 2002 r.)

³ Komisja Unii Europejskiej, *Composite Paper: Reports on Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, październik 1999 r., s. 12, dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf (ostatnio sprawdzany 6 sierpnia 2002 r.)

że do instytucji międzynarodowych zajmujących się tym przedmiotem. Jednak korupcja nadal budzi poważny niepokój⁴.

W 2001 r. Komisja zasadniczo powtórzyła tę samą ocenę, choć odnotowała także pewien postęp:

„Ta ocena [korupcji jako poważnego problemu] pozostaje ogólnie aktualna, choć należy odnotować kilka aspektów pozytywnych. W większości państw wzmocniono instytucje zwalczające korupcję, dokonano postępu w ustawodawstwie dotyczącym takich dziedzin jak zamówienia publiczne i publiczny dostęp do informacji. Zachęcające reformy w dziedzinie administracji publicznej, przeprowadzone w niektórych krajach, także przyczyniają się do walki z korupcją. Jednak pomimo podejmowanych wysiłków korupcja, nadużycia finansowe i przestępstwa gospodarcze mają w wielu krajach charakter nagminny, przyczyniając się do nieufności obywateli i dyskredytując reformy. Do zmierzenia się z tym problemem potrzebne są nieprzerwane, zdecydowane działania⁵.”

Te opinie znajdują odzwierciedlenie w przygotowywanych przez Komisję rocznych *Raportach Okresowych (Regular Reports)*, oceniających postęp każdego z krajów na drodze ku akcesji. W listopadzie 2001 r. we wnioskach podsumowujących Komisja stwierdziła, że korupcja stanowi „poważny problem” lub jest „źródłem poważnego niepokoju” w pięciu z dziesięciu krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej (Bułgarii, Czechach, Polsce, Rumunii i Słowacji), nieprzemijającym problemem lub powodem do niepokoju w trzech krajach (na Litwie, Łotwie i Węgrzech), zaś powstrzymała się przed krytyką jedynie w dwóch przypadkach (Estonii i Słowenii). Powyższe dane oraz zacytowana ocena z 2001 r. świadczą, że przynajmniej w oczach Komisji korupcja pozostaje kwestią istotną, a może nawet potencjalną barierą na drodze ku akcesji do Unii Europejskiej.

⁴ Komisja Unii Europejskiej, *Enlargement Strategy Paper: Report on Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, listopad 2000 r., s. 16, dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf>/ (ostatnio sprawdzany 6 sierpnia 2002 r.)

⁵ Komisja Unii Europejskiej, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, listopad 2001 r., s. 7, dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf> (ostatnio sprawdzany 6 sierpnia 2002 r.)

1.1.2 Kryteria UE: kryteria kopenhaskie

Zarówno z *Raportów Okresowych* jak i *Partnerstwa dla Członkostwa – (Accession Partnerships)* – zob. poniżej) wynika jasno, że jednym z politycznych warunków, stawianych krajom kandydującym do UE, jest widoczny sukces w zwalczaniu korupcji. Kryteria polityczne, jakie państwa kandydujące muszą spełnić, by móc starać się o członkostwo, sformułowano podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. Zgodnie z „kryteriami kopenhaskimi”, członkiem Unii może zostać kraj, który:

1. osiągnął stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości;
2. ma funkcjonującą gospodarkę rynkową, zdolną sprostać konkurencji i siłom rynkowym Unii;
3. jest zdolny przyjąć obowiązki, wynikające z członkostwa, w tym wypełniać cele unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

W każdej z tych dziedzin korupcja ma oczywiste znaczenie. Jeśli chodzi o „kryteria polityczne”, to zgodnie z wyjaśnieniem samej Komisji,

„Państwa pragnące zostać członkami UE, powinny nie tylko głosić zasady demokracji i rządów prawa, ale także stosować je w codziennej praktyce. Powinny także zapewnić stabilne funkcjonowanie różnych instytucji, które umożliwiają skuteczne działanie władzom publicznym – sądownictwu, policji i władzom lokalnym – oraz umacnianie demokracji”⁶.

Nie dziwi niepokój UE dotyczący korupcji w krajach kandydujących. Po pierwsze, korupcję powszechnie uważa się za jeden z głównych problemów w krajach postkomunistycznych, w tym w wielu państwach kandydujących do UE⁷. Po drugie, specjaliści nauk politycznych są zgodni, że korupcja na wielką skalę podważa zasady demokracji. Jeden z autorytetów w sprawach korupcji ujął to następująco:

„Korupcja – jeśli jest wszechobecna i niekontrolowana – zagraża rozwojowi gospodarki i podważa polityczną prawomocność. Mniej nagminne jej

⁶ Komisja Unii Europejskiej, *The Copenhagen European Council and the “Copenhagen Criteria”*, <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (ostatnio sprawdzany 10 kwietnia 2001 r.)

⁷ Zob. np. Bank Światowy, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Bank Światowy, Washington D.C. 2000, s. 6

odmiany skutkują marnotrawstwem środków, rosnącą nierównością w dystrybucji dóbr, mniejszą rywalizacją polityczną i większym stopniem nieufności wobec rządu. Tworzenie i wykorzystywanie okazji do przekupstwa na wysokich szczeblach władzy zwiększa także koszty rządu, zniekształca system alokacji wydatków rządowych i może niebezpiecznie obniżać jakość infrastruktury. Nawet stosunkowo drobna lub rutynowa korupcja może pozbawić rząd dochodów, zaburzyć tryb podejmowania decyzji ekonomicznych i narzucić społeczeństwu życie w złym środowisku z zanieczyszczoną wodą i powietrzem lub niebezpiecznymi budowlami⁸.

Po trzecie, w naukach politycznych i ekonomii powszechnie zakłada się, że szeroka korupcja podważa rozwój i właściwe funkcjonowanie rynków⁹. Biorąc pod uwagę zniekształcony obraz rynków, jaki rysuje się na skutek korupcji, oraz naczelną cel UE, czyli stworzenie „jednego rynku”, działania przeciw korupcji wydają się być centralnym elementem procesu akcesji. Jeśli chodzi o „kryteria ekonomiczne”, UE wylicza sześć warunków, koniecznych do istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej. Korupcja może podważyć trzy z tych warunków:

- brak barier przy wchodzeniu na rynek i wychodzeniu z niego;
- działający system prawny, w tym poszanowanie praw własności, przestrzeganie praw i umów;
- sektor finansowy rozwinięty wystarczająco, by skierować oszczędności na inwestycje¹⁰.

Doświadczenia krajów kandydujących wskazują, jak dalece korupcja może utrudnić wejście na rynek, zniekształcić wyroki sądów i działania władz. We wcześniejszym cytacie UE wskazywała na kontrolę biurokratyczną jako na jeden z głównych czynników ułatwiających korupcję.

System prawny Unii opiera się na założeniu, że prawa Wspólnoty są wprowadzane, przestrzegane i kontrolowane przez sądy i administrację publiczną państw

⁸ K. A. Elliott, „Corruption as an International Policy Problem”, w: A.J. Heidenheimer, M. Johnston (red.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, wyd. III, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, s. 925

⁹ Zob. np. C.W. Gray i D. Kaufmann, „Corruption and Development”, w: *Finance and Development*, marzec 1998. W wielu badaniach przedstawiono dowody na wysokie ekonomiczne i społeczne koszty korupcji, głównie dotyczące mniej rozwiniętych krajów; zob. Bank Światowy, *op. cit.*, s. 18

¹⁰ Zob. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm> (ostatnio sprawdzany 31 lipca 2002 r.)

członkowskich. Szeroka korupcja stanowi zagrożenie dla przestrzegania, wprowadzania w życie i realizacji przepisów (a zatem i *acquis*) lub zmienia ich przyjęcie w zabieg czysto formalny – w ten sposób podważając status, a w końcu także skuteczność praw i przepisów w ogóle¹¹.

1.1.3 Brak kryteriów

Jednak mimo sugestywnego charakteru kryteriów kopenhaskich dotyczących korupcji, Komisja nie przedstawiła szczegółowo ani przyczyn włączenia tematyki korupcji do procedur akcesyjnych, ani dokładnych kryteriów polityki antykorupcyjnej czy ograniczenia skali korupcji, które kraje kandydujące muszą spełniać¹².

Co więcej, po 1999 r. Komisja wyraziła opinię, że wszystkie państwa kandydujące spełniają kryteria polityczne, mimo że co najmniej dwa spośród nich cierpią na bardzo poważny – a w wypadku Rumunii wręcz „systemowy” – problem korupcji (zob. część 3.2.1). Raport ogólny z 2001 r. wskazuje korupcję jako powszechny problem w wielu krajach kandydujących i wzywa do podjęcia konsekwentnych i zdecydowanych wysiłków w celu jej zwalczania¹³.

Nie podano jednak, według jakich kryteriów przeprowadzono ocenę skali korupcji, ani jaki poziom postępu Komisja uznałaby za zadawalający – czy to w kategoriach formalnej polityki antykorupcyjnej, czy obniżania poziomu korupcji. Nie wskazano, czy takie cele są możliwe do osiągnięcia przed upływem czasu przeznaczanego na negocjacje akcesyjne. Ponadto wyraźnie widać, że oceny nie oparto na ustalonym, spójnym systemie kryteriów (zob. część 3.2).

Brak jasności w tej dziedzinie można częściowo wiązać z brakiem wyraźnego, obowiązującego *acquis* w dziedzinie korupcji. Jedyne konwencje EU, jednoznacznie odnoszące się do korupcji, nie mają jeszcze mocy prawnej w krajach członkowskich i nie wspomina się o nich w kontekście korupcji w raportach na temat

¹¹ Na przykład Bank Światowy dzieli korupcję w państwach, w których dokonują się przemiany, na dwa główne rodzaje: zawłaszczenie państwa (*“state capture”*), czyli nielegalne zapewnienie korzyści urzędnikom publicznym za wpływanie na *kształtowanie* praw, przepisów, dekretów i innych narzędzi polityki rządu; oraz korupcję administracji, czyli nielegalne zapewnienie korzyści urzędnikom za zniekształconą *realizację* istniejących przepisów, praw i regulacji. Zob. Bank Światowy, *op. cit.*, ss. xv-xvii (podkreślenia Autorów)

¹² Niekonsekwencję kryteriów, stosowanych przez Komisję przy ocenianiu korupcji, przedstawił András Sajó w lutym 2001 r. na spotkaniu wstępnym autorów raportów Programu Monitoringu Akcesji do UE (EUMAP). Jego wystąpienie znajduje się w katalogu EUMAP

¹³ Komisja Unii Europejskiej, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, s. 7

państw kandydujących. Na przykład w marcu 2002 r. jedynie osiem z 15 państw członkowskich zakończyło ratyfikację przyjętej w 1995 r. Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Państwa członkowskie są w znacznej mierze niezdolne do kontrolowania rozproszonych funduszy UE, o czym świadczy fakt, że od wielu lat Trybunał Obrachunkowy (European Court of Auditors) nie jest w stanie zaaprobować unijnego budżetu bez zastrzeżeń¹⁴.

Ponadto UE nie dysponuje kryteriami oceny korupcji w państwach członkowskich. Nie prowadzi się szerszych badań ani nie zbiera informacji umożliwiających osądzenie, o ile powszechniejsza jest korupcja w krajach kandydujących niż w krajach członkowskich, choć niewielka liczba dostępnych informacji wskazuje, że rzeczywiście tak na ogół jest. Istnieją jednak także poważne przesłanki, by sądzić, że korupcja – szczególnie zaś korupcja na wysokich szczeblach – stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich, w tym w niektórych największych – łącznie z Niemcami, Francją i Włochami. Równocześnie badania wskazują, że najlepsze kraje kandydujące są mniej skorumpowane niż najgorsze kraje członkowskie UE (zob. część 2.1)¹⁵.

1.2 Korupcja i antykorupcja: dyskusja

Brak jednoznacznych wzorców, do których można by porównywać wzrost korupcji lub postępy polityki antykorupcyjnej w poszczególnych państwach, nie wynika jedynie z braku ram prawnych dla działań antykorupcyjnych w UE. Wiąże się także z bardziej zasadniczą i wciąż trwającą dyskusją na temat definicji korupcji¹⁶. W niniejszym Raporcie Ogólnym nie wprowadzono definicji ko-

¹⁴ Niedawny raport National Audit Office (Krajowego Biura Audytu) w Wielkiej Brytanii odnotował 75-procentowy wzrost odkrytych nadużyć finansowych związanych z funduszami UE w latach 1999-2000. Wzrost ten wynikał głównie z udoskonalonych mechanizmów audytu w Wielkiej Brytanii; w kilku krajach nie odkryto żadnych nadużyć w tej dziedzinie. Trybunał Obrachunkowy po raz siódmy z rzędu nie był w stanie zaaprobować bez zastrzeżeń budżetu UE; *inter alia* stwierdzono, że Komisja nie dysponuje kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, umożliwiającymi rozróżnienie wypłat funduszy UE dla pośredników i wypłat dla końcowych odbiorców. Zob. UK National Audit Office, *Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the Year 2000*, raport Kontrolera i Generalnego Audytora, HC 859, Sesja 2001-2, 30 maja 2002; P. Waugh, *British watchdog criticises 75 percent rise in European fraud*, "The Independent", 30 maja 2002

¹⁵ Zob. np. S. Theil i C. Dickey, *Europe's dirty secrets*, "Newsweek", 29 kwietnia 2002 r.

¹⁶ Dyskusja dotyczy nie tylko tego, co korupcją jest, a co nie, ale i tego, czy w ogóle można ją zdefiniować. Na przykład Frank Anechiarico i James B. Jacobs twierdzą, że korupcja jest pojęciem z gruntu subiektywnym, zmieniającym się z czasem, a zatem nie sposób jej zdefiniować w powszechnie przyjęty sposób. Zob. F. Anechiarico i J.B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996, ss. 3-5

rupcji, starano się jednak wykazać, że korupcji nie można definiować lub pojmować jedynie w kategoriach naruszania formalnych przepisów i praw – a ku takiej definicji najczęściej zmierzają nauki polityczne. Nie proponujemy tu jednej definicji korupcji, która byłaby użyteczna we wszystkich państwach kandydujących, nie usiłujemy także sporządzić rankingu krajów według stopnia ich skorumpowania. Pragniemy natomiast przyczynić się do szerszego zrozumienia, jakiego rodzaju zachowania lub zjawiska można uznać za korupcyjne, a zatem stanowiące cel polityki antykorupcyjnej.

1.2.1 Problemy definicji i miary

Granice zasad formalnych

Specjaliści nauk politycznych i badacze korupcji zazwyczaj przyjmują definicję korupcji skupioną wokół koncepcji „urzędu publicznego”. Zgodnie z takim jej pojmowaniem, korupcję określa się lub identyfikuje jako zachowanie, które

„odchodzi od oficjalnych obowiązków wynikających z pełnionej roli publicznej na rzecz prywatnych zysków finansowych lub podwyższenia statusu, albo łamie reguły zabezpieczające przed wywieraniem pewnego typu osobistych wpływów. Obejmuje to takie zachowania, jak przekupstwo... nepotyzm... i sprzeniewierzenie”¹⁷.

Takie stanowisko, mówiące przede wszystkim o urzędzie publicznym, zazwyczaj koncentruje się na pogwałceniach formalnych przepisów i praw. Wiąże się z tym jednak szereg problemów: na przykład elity mogą wprowadzić przepisy prawa ułatwiające korupcję; co więcej, nawet w państwach, które starają się korupcję całkowicie wyeliminować, formalne przepisy i reguły nigdy nie obejmą wszystkich typów zachowań, nawet takich, które byłyby powszechnie uważane za korupcję¹⁸. Na przykład bardzo trudno jest ująć w formie artykułów kodeksu karnego przyznanie koncesji prywatnym telewizjom przez zdominowany przez rząd organ zawiadujący radiofonią i telewizją, w zamian za ich systematyczne poparcie polityczne. W przemówieniu, wygłoszonym z okazji podpisania Protokołu Uzgodnień na temat polityki antykorupcyjnej między Węgrami i ONZ w 1999 r., ówczesna węgierska Minister Sprawiedliwości Ibolya David przyznała, że trzeba przyjąć szeroką definicję korupcji, wykraczającą poza przestrzeganie litery prawa:

¹⁷ A.J. Heidenheimer, M. Johnston i V. LeVine (red.), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick 1989, s. 966

¹⁸ Rozważania na temat podejścia do definicji i zrozumienia korupcji można znaleźć w: M. Philp, „Conceptualizing Political Corruption”, w: A.J. Heidenheimer i M. Johnston (red.), *op. cit.*, ss. 41-57

„Nie wystarczy... skupić... strategii jedynie na przestępstwach związanych z korupcją; mogą bowiem występować takie praktyki korupcyjne, które zgodnie z literą Kodeksu karnego nie noszą znamion przestępstwa...”¹⁹.

Z tych i innych przyczyn, choć statystyki wyroków skazujących mogą wydawać się jedynymi solidnymi i „prawdziwymi” wskaźnikami korupcji, żadne poważne analizy nie będą się na nich opierać w mierzeniu skali korupcji w danym państwie. Tym bardziej ze znacznej liczby wyroków skazujących za łapownictwo nie można wydedukować, czy korupcja jest zjawiskiem powszechnym. Sytuacja w państwach kandydujących potwierdza chyba tę tezę, ponieważ liczba wyroków skazujących w poszczególnych krajach nie ma, jak się wydaje, większego związku z innymi dowodami na powszechność korupcji. Dane z państw członkowskich UE także nie wyjaśniają sytuacji. Liczba procesów o korupcję na przykład w Niemczech wynosiła 1034 w 1999 r., co – w stosunku do wielkości kraju – jest wielkością porównywalną z danymi z państw kandydujących²⁰. Z kolei w Wielkiej Brytanii w 1999 r. nie było niemal żadnych wyroków skazujących z tytułu Ustawy o zapobieganiu korupcji lub Ustawy o zapobieganiu praktykom korupcyjnym w organach publicznych. W Irlandii Północnej i Szkocji nie zapadły z tego tytułu żadne wyroki²¹.

Dane z badań

Innym głównym źródłem danych na temat poziomu korupcji są badania postrzegania korupcji i osobistych doświadczeń respondentów, omówione w części 3.1. Najczęściej bada się opinię publiczną. Głównym problemem tego typu wskaźników jest to, że dotyczą one *postrzegania* korupcji, a nie samej korupcji. Wątpliwe więc jest, czy można ich użyć jako wiarygodnych wskaźników rzeczywistego poziomu korupcji²². Szczególnie chodzi o to, że postrzeganie ma charakter ogólny, zaś doświadczenie korupcji jest indywidualne i konkretne. Szczegółowe badania postrzegania i doświadczeń obywateli na Ukrainie, w Bułgarii, na Słowacji i w Czechach wskazują, że ogólna percepcja nie jest wiarygodnym indykatorem rzeczywistych doświadczeń:

¹⁹ Przemówienie wygłoszone przez Minister Sprawiedliwości Ibolę David z okazji podpisania Protokołu Uzgodnień między ONZ i rządem węgierskim

²⁰ GRECO, *Evaluation Report on Germany*, przyjęty przez GRECO na 8. Posiedzeniu Plenarnym, Strasburg, 4-8 marca 2002 r., s. 6. Co więcej, liczba procesów wzrosła gwałtownie, od 258 w 1994 r.

²¹ GRECO, *Evaluation Report on the United Kingdom*, przyjęty przez GRECO na 6. Posiedzeniu Plenarnym, Strasburg, 10-14 września 2001 r., s. 3

²² Samo Transparency International (TI) podkreśla ograniczenia indeksów percepcji. Zob. J.G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perception Index*, Transparency International i Uniwersytet w Getyndze, czerwiec 2001, s. 4 <http://www.transparency.org/cpi/2001dnld/methodology.pdf> (ostatnio sprawdzane 31 lipca 2001 r.)

„Korupcja na wysokich szczeblach władzy była postrzegana powszechnie i irytowała obywateli we wszystkich krajach [postkomunistycznych]. Jednak choć stwierdziliśmy, że obywatele szeroko i ogólnie dyskutowali o konieczności dawania prezentów i łapówek urzędnikom najniższego szczebla, w ich osobistych doświadczeniach konieczność ta była znacznie rzadsza... W ich osobistych kontaktach z urzędnikami korupcja nie była jedynym problemem...[ani nawet] najczęstszym, czy najbardziej denerwującym elementem w codziennych kontaktach z urzędnikami w którymkolwiek z tych czterech krajów”²³.

Badania osobistych doświadczeń z korupcją stanowią krok naprzód w stosunku do badań postrzegania, choć one także napotykać wiele problemów: na przykład przytakiwanie (respondenci mogą dawać odpowiedzi, które mają „zadowolnić” ankietera), różnice rezultatów w zależności od sposobu przeprowadzenia badania, oraz zawodna pamięć²⁴.

Zinstytucjonalizowana korupcja i protekcja

Wąskie pojmowanie korupcji pociąga za sobą kolejny problem: właściwie nie mieści się w nim korupcja zinstytucjonalizowana, taka jak przyjmowanie dotacji przez partie polityczne w zamian za publiczne kontrakty dla darczyńcy. W takich wypadkach konkretne osoby nie odnoszą korzyści wprost. Ponadto w Europie Środkowej i Wschodniej korupcja często tkwi korzeniami w historycznym kontekście klientelizmu. Sieci powiązań między patronami a klientami odgrywają istotną rolę we wszystkich krajach postkomunistycznych, kształtując związki między państwem, sektorem prywatnym a obywatelem²⁵ i opierając się na systemie intertemporalnej wymiany korzyści, która może okazać się trudno wymierna²⁶. Tam, gdzie funkcjonują podobne układy,

²³ W.L.Miller, A. B. Grodeland i T. J. Koszeczka, *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-communist Europe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego, Budapeszt 2001, s. 279

²⁴ Na przykład kwestie związane z pamięcią mogły wpłynąć na rezultaty badań Warunków Działania Biznesu i Funkcjonowania Przedsiębiorstw, przeprowadzone przez Bank Światowy i EBOiR (zob. Dział 3.1), w których pytano firmy, jaki procent rocznych dochodów takie firmy jak ich wydają na nieoficjalne opłaty dla urzędników publicznych.

²⁵ „Klientelizm i korupcja to dwa odrębne pojęcia. Klientelizm jest formą organizacji społecznej, zaś korupcja to indywidualne zachowanie społeczne... które może, ale nie musi przekształcić się w zjawisko masowe... W kontekście postkomunistycznym oba zjawiska zdają się stanowić jedno”. A. Sajó, *Clientelism and Extortion: Corruption in Transition* (wersja poprawiona A. Sajó, *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, „East European Constitutional Review” 1998, t. 7, nr 2), s. 2

²⁶ Na przykład wyższy rangą urzędnik publiczny działa na rzecz łagodnego ustawodawstwa w sektorze, w którym zostaje później zatrudniony przez wiodącą firmę; lub firmy ustalają, że „ustawią” publiczny przetarg tak, by wygrał go „konkurent”, który później przyczynia się do uzyskania korzyści przez inną firmę w ramach tej samej sieci.

próby zdefiniowania lub zidentyfikowania korupcji stają się bardziej skomplikowane. Choć żadna próba skutecznego zwalczania korupcji w państwach postkomunistycznych nie może ignorować istnienia takich sieci, ich złożoność budzi pytania na temat skuteczności mierzenia korupcji którąkolwiek z zarysowanych wyżej metod.

Prowadzona przez UE ocena państw kandydujących sugeruje, że korupcję rozumie się głównie w wąskim sensie łapownictwa, określonego przez prawo karne lub konwencje międzynarodowe. Jednak niepokoje i zalecenia przedstawiane przez Komisję w dorocznych *Raportach Okresowych* często miały szerszy zakres, zawierały bowiem także wezwania do poprawy prawodawstwa regulującego konflikt interesów²⁷, finansowanie partii politycznych²⁸ lub dostęp do informacji²⁹. W tych warunkach – biorąc pod uwagę zamieszczone powyżej komentarze na temat przydatności statystyk sądowych – wydaje się, że Komisja nie potrafi określić jednoznacznie, co rozumie przez korupcję, a zatem nie jest w stanie sformułować wytycznych skutecznej polityki antykorupcyjnej.

1.2.2 Polityka antykorupcyjna: konkurencyjne podejścia

Rozważania nad definicją korupcji komplikują jeszcze różnice zdań co do tego, na czym polega dobra polityka antykorupcyjna. Upraszczając, podejście do polityki antykorupcyjnej można podzielić na pięć podstawowych typów:

(1) Typ „karno-administracyjny”

Z tej perspektywy korupcja rozumiana jest w stosunkowo prostych kategoriach łapówkarstwa. Urzędników publicznych i polityków uważa się za z gruntu sprzedajnych. Polityka antykorupcyjna polega na wprowadzeniu i przestrzeganiu skutecznego prawa antykorupcyjnego w połączeniu ze skutecznymi formalnymi mechanizmami kontrolnymi w administracji publicznej. Wydaje się, że przede wszystkim takimi właśnie kryteriami kieruje się Komisja Europejska, co odzwierciedla istniejące europejskie narzędzia antykorupcyjne (zob. część 2.1.1).

(2) Typ „jak najmniej rządu”

Podejście typu „jak najmniej rządu” podziela opinię typu „karno-administracyjnego”, że urzędnicy są z zasady skorumpowani i wykorzystują wszelką okazję do wzbogacenia się. O ile jednak typ „karno-administracyjny” stara się ograniczyć te okazje środkami

²⁷ Np. w Słowenii (2001)

²⁸ Np. w Rumunii (2001)

²⁹ Np. Słowacja (2001), Rumunia (2001). Przyjęcie Ustawy o dostępie do informacji publicznej w Polsce określone jest jako “ważny krok naprzód” w zwalczaniu korupcji (2001)

prawno-administracyjnymi, podejście typu „jak najmniej rządu” zakłada, że problem leży w rządzie jako takim. Zwolennicy tego poglądu popierają taką politykę antykorupcyjną, w której rola państwa ulega ograniczeniu, zaś liczba przepisów zostaje zminimalizowana. Pogląd Roberta Klitgaarda, dla którego korupcja równa się „monopol plus uznaniowość minus odpowiedzialność” stanowi dobrą ilustrację tendencji do postrzegania problemu korupcji w kategoriach „głównego sprawcy”³⁰. Stąd już niewielki krok do tezy, że najlepszym rozwiązaniem jest zminimalizowanie roli rządu.

(3) Punkt widzenia „ekonomii politycznej”

Ten punkt widzenia podziela pogląd „jak najmniej rządu”, że korupcja występuje, jeśli zwierzchnicy nie są w stanie skutecznie kontrolować działań podwładnych, zaś urzędników obchodzą przede wszystkim ich własne interesy. Jednak zwolennicy tego poglądu największą wagę przywiązują nie do ograniczenia wielkości pola decyzji należących do państwa, lecz do reformy struktur publicznych w celu zwiększenia ich przejrzystości i ustalenia hierarchii odpowiedzialności, oraz ograniczenia zasięgu problemów typu „głównego sprawcy”³¹. Zamieszczona w 1999 r. w „New York Timesie” wypowiedź Daniela Kaufmanna opiera się głównie na tym poglądzie:

„Nie walczy się z korupcją walcząc z korupcją, ale raczej wprowadzając stabilność makroekonomiczną, urynkowienie, demokratyzację i inne inicjatywy, zmieniające środowisko, w którym istnieje korupcja”³².

Komisja włączała czasem elementy tego punktu widzenia w swój osąd korupcji w państwach kandydujących, a w odniesieniu do kilku krajów uznała, że kontrolna rola państwa w przydzielaniu koncesji i zezwoleń jest korupcjogenna³³. Jednak jej stanowisko nie jest konsekwentne. Rzadko wspomina się o korupcji w ocenach dostosowania do przyjętych w Kopenhadze kryteriów ekonomicznych. Nie jest też jasne, dlaczego niepokój dotyczący koncesji i zezwoleń znalazł wyraz w raportach z tych, a nie innych krajów³⁴.

³⁰ Zob. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press 1991

³¹ Różnicę między tym podejściem a poglądem „jak najmniej rządu” uwydatnia stwierdzenie Susan Rose-Ackerman, że ograniczenie wydatków rządowych może w efekcie zwiększyć korupcję przez powstanie niedoborów. Zob. S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 41

³² S. Schmemmann, *What makes nation turn corrupt? Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal*, „New York Times”, 28 sierpnia 1999

³³ Zob. np. Komisja Europejska, *2001 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress toward Accession*

³⁴ Na przykład nowa Ustawa o koncesjonowaniu handlu, przyjęta w Czechach w kwietniu 2000 r. zwiększyła rolę państwa w procedurze koncesyjnej, podobno w odpowiedzi na wymagania UE.

(4) *Strategia wielokierunkowa/ National Integrity System*

Kilka organizacji międzynarodowych – stwierdzając, że wąsko rozumiane strategie antykorupcyjne nie odniosły większych sukcesów – rozszerzyło zalecenia polityki antykorupcyjnej. National Integrity System (NIS), promowany przez Transparency International od 1996 r.³⁵, stanowi jeden z pierwszych przykładów takiego stanowiska. Bank Światowy podsumowuje własne starania rozwinięcia „wielokierunkowej strategii zwalczania korupcji” w sposób następujący:

„Dotychczasowe programy antykorupcyjne główną uwagę kierowały na takie sposoby zwalczania korupcji administracji, jak reformowanie administracji publicznej i zarządzania finansami publicznymi. Uznając jednak, że korzenie korupcji sięgają znacznie poza słabości w charakterze rządu, stopniowo rozszerzano repertuar działań, by objąć ich zasięgiem także szersze, strukturalne powiązania... Cele są te same: wspomaganie zdolności państwa do skutecznego działania, usprawnienie zarządzania sektorem publicznym, wzmocnienie politycznej odpowiedzialności, promowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększanie konkurencji gospodarczej”³⁶.

Dwoma elementami szerszej strategii, które zapewne mają szczególne znaczenie dla krajów kandydujących, są: starania o sprowadzenie lobbyingu do możliwych do zaakceptowania ram, oraz dążenie do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w działania antykorupcyjne. Szczególnie lobbyng stanowi – potencjalnie lub realnie – poważny problem korupcyjny w większości państw kandydujących, co znalazło wyraz w raportach krajowych Programu Monitoringu Akcesji do UE. W niektórych krajach – na przykład w Polsce i Bułgarii – dzięki organizacjom pozarządowym problem korupcji i inicjatywy antykorupcyjne zyskały rangę ważnej kwestii krajowej i międzynarodowej. W innych państwach, na przykład w Słowenii i Czechach, rola organizacji pozarządowych była nikła.

Komisja Europejska nie wspomina o lobbyingu w żadnym z *Raportów Okresowych*, zaś rolę organizacji pozarządowych omówiono tylko w dwóch raportach krajowych z 2001 r. (Bułgaria i Litwa). Przyczyną takiego stanu rzeczy jest być może fakt, że obie te dziedziny są obecnie przedmiotem działań Komisji, która usiłuje zreformować sposób rządzenia wewnątrz samej Unii (zob. Rozdział 2). Choć niniejszy Raport Ogólny nie zamierza potępiać lobbyingu jako takiego, tak z niego, jak z raportów krajowych jasno wynika, że wyznaczenie granic dopuszczalnego lobbyingu i wprowadzenie barier, uniemożliwiających wykraczanie poza te granice, to istotne elementy działań antykorupcyjnych we wszystkich państwach kandydujących. Bank Światowy zauważa:

³⁵ Zob. http://www.transparency.org/activities/nat_integr_systems/country_studies.html (ostatnio sprawdzane 5 sierpnia 2002 r.)

³⁶ Bank Światowy, *op. cit.*, s. 39

„Zawłaszczenie państwa jako formę korupcji od tradycyjnych form wpływów politycznych, takich jak lobbying, różnią mechanizmy, dzięki którym interesy prywatne współdziałają z państwowymi. Zawłaszczenie państwa następuje drogą nielegalnego zapewnienia prywatnych zysków urzędnikom państwowym przez nieformalne, nieprzejrzyste i wysoce preferencyjne kanały dostępu”³⁷.

Z tej perspektywy lobbying, który działa przez organizacje zbiorowe (np. stowarzyszenia branżowe), w sposób przejrzysty i publiczny (np. drogą oficjalnej konsultacji), jest do przyjęcia, a nawet powinien spotykać się z poparciem. Natomiast ukryty lobbying, dotyczący partykularnych interesów, prowadzony przez powiązania typu *quid pro quo* z politykami lub partiami, jest korupcyjny i szkodliwy.

(5) Typ „uczciwość publiczna”

Powyżej zarysowane stanowiska dotyczące polityki antykorupcyjnej łączy założenie, że urzędnicy publiczni są z natury zainteresowani przede wszystkim osobistymi korzyściami. Dlatego też sposoby kontrolowania korupcji starają się tak zwiększać jej koszty, by przewyższyły ewentualne korzyści. Omówione strategie antykorupcyjne kładą nacisk na rozszerzanie demokracji i dostępu obywateli do procesów decyzyjnych, ograniczanie samowoli i uznaniowości w podejmowaniu decyzji przez urzędników publicznych, ulepszanie systemów kontroli, osobistą odpowiedzialność oraz sankcje karne. Chodzi więc o to, by mnożyć pośrednie zachęty dla urzędników, by nie dawali się skorumpować – czyli maksymalizować negatywne konsekwencje dla urzędników ulegających korupcji.

Inne podejście do zwalczania korupcji dąży do kształtowania uczciwości społeczeństwa. Opiera się ono na zachętach bezpośrednich – czyli na założeniu, że urzędnicy mogą lepiej reagować na pozytywne zachęty do uczciwego zachowania się niż na negatywne (strach przed przyłapaniem). Wykorzystuje ono także zasadę, że korupcję najlepiej jest ograniczać przez kreowanie takich urzędników, którzy dla dobra publicznego mogą mniej lub bardziej samodzielnie podejmować decyzje i którzy są w mniejszym lub większym stopniu odporni na korupcję, ponieważ w określony sposób definiują swoją rolę. Elementy takiego stanowiska można odnaleźć w zasadach przyjętych przez polską Służbę Cywilną, która jest przede wszystkim oparta na edukacji i budowaniu etyki urzędnika publicznego.

Taka strategia w państwach postkomunistycznych pozwala bardziej bezpośrednio odnieść się do problemu odziedziczonego po systemie komunistycznym: braku wyraźnego poczucia odpowiedzialności społecznej i kultury publicznej,

³⁷ Ibidem, s. 3

w której rzetelni urzędnicy są wyraźnie rozpoznawani. Z tego punktu widzenia kraje kandydujące stoją przed wyzwaniem zbudowania służby cywilnej i publicznej kultury politycznej, które zmieniłyby nastawienie ludzi – tak wobec siebie samych, jak i wobec urzędników publicznych.

Strategie budujące na publicznej uczciwości uznają także, że polityka antykorupcyjna oparta na minimalizowaniu uznaniowości sama w sobie może być kosztowna. Przepisy antykorupcyjne, które pójdą za daleko w ograniczaniu dowolności, mogą doprowadzić do odebrania urzędnikom nawet tej samodzielności, która jest im potrzebna do podejmowania decyzji leżących w interesie publicznym. W kontekście krajów, które podjęły zadanie głębokich przekształceń, przydatność maksymalnego ograniczenia samodzielności urzędników może okazać się wątpliwa.

Wnioski dla UE

Rozwiązania antykorupcyjne, które Komisja Europejska zaleca państwom kandydującym, skłaniają się przeważnie ku paradygmatowi kontrolnemu. Wielką wagę przywiązuje się też do doprowadzenia antykorupcyjnego prawa karnego do formy optymalnej i w pełni wdrożonej. Zalecane postępowanie może również obejmować przyjęcie lub wzmocnienie ścisłych przepisów dotyczących konfliktu interesów, wszechstronnych zasad monitorowania posiadanego majątku (których naruszenie może być samo w sobie przestępstwem)³⁸ oraz stworzenie różnych instytucji zajmujących się monitoringiem, nadzorem i audytem administracji publicznej. Jeszcze do niedawna zalecenia instytucji międzynarodowych zazwyczaj dotyczyły reformy prawa cywilnego i karnego³⁹ oraz reformy administracji publicznej. Reformy te miały zwiększyć skuteczność mechanizmów kontrolnych i odpowiedzialność urzędników publicznych. Choć zdaniem Komisji przyjęcie kodeksów etycznych urzędników publicznych jest ważne, popiera ona raczej „odgórne” podejście do tych kodeksów, czyli narzucanie ich z góry. Podobne stanowisko, jakie zajęły w tej sprawie kraje kandydujące, nie uwzględnia niektórych najważniejszych wniosków, wyciągniętych przez kraje zachodnie, które kodeksy etyki przyjęły: na przykład, że skuteczne kodeksy są bardzo szczegółowe i podczas ich opracowywania należy je stale konsultować z urzędnikami, których będą dotyczyły.

³⁸ Jak to jest w wielu przepisach amerykańskich

³⁹ Oczywiście dotyczyło to przyjęcia międzynarodowych konwencji antykorupcyjnych, na przykład przyjętej w 1997 r. przez OECD Konwencji przeciwko przekupywaniu zagranicznych urzędników w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz dwóch konwencji Rady Europy: Cywilnoprawnej i Karnoprawnej Konwencji przeciw korupcji

Ponadto od połowy lat 1990-tych coraz więcej publikacji wyjaśnia, dlaczego konwencjonalne podejście do polityki antykorupcyjnej może okazać się błędne. Niektórzy analitycy są zdania, że ściganie korupcji za wszelką cenę prowadzi do ograniczenia skuteczności działania administracji, równocześnie nie obniżając poziomu korupcji⁴⁰. Szczególnie mnożące się zbiory przepisów, regulaminów i sankcji, których domagają się coraz liczniejsze organy nadzoru i ścigania, mogą doprowadzić do sytuacji, w której organy te będą poświęcać sprawom antykorupcyjnym tyle samo czasu, co swoim podstawowym funkcjom. Należy liczyć się także z patologicznymi reakcjami urzędników publicznych, na przykład tendencją do pracy „zgodnie z przepisami”. Analitycy ci są zdania, że aby urzędnicy mogli podejmować decyzje, muszą dysponować pewną samodzielnością, w każdym razie na wyższych szczeblach władzy, bowiem „im mniej ufamy [urzędnikom publicznym] tym mniej mogą oni dla nas zrobić i tym bardziej ograniczona jest ich zdolność rządzenia”⁴¹.

Te aspekty mają zasadnicze znaczenie dla problemu korupcji w państwach kandydujących. Stanowisko, zalecenia i wymagania Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki antykorupcyjnej w państwach kandydujących skierowano do elit. Proponowała ona przyjęcie ogólnych strategii antykorupcyjnych, realizowanych z „wołą polityczną”, stosowanie przepisów prawa karnego i wprowadzenie funkcjonujących mechanizmów kontrolnych, służących głównie nadzorowi nad wykorzystaniem funduszy UE. Co więcej, zawężenie stanowiska do postawy elit i mechanizmów kontroli finansowej wzrosło jeszcze po 2001 r., gdy SIGMA – wspólny program OECD i UE, dotyczący Poparcia Lepszego Rządzenia i Zarządzania w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej – otrzymała polecenie ograniczenia działalności w celu skupienia się przede wszystkim na kontroli finansowej i zewnętrznym audycie⁴².

Zastrzeżenia antykorupcyjnych „rewizjonistów”, dotyczące głównych tendencji polityki antykorupcyjnej, mogą być szczególnie istotne w przypadku krajów postkomunistycznych. Najbardziej uzasadnione są zastrzeżenia wobec roli kar i formalnych mechanizmów kontroli w administracji publicznej. System kar może

⁴⁰ Najbardziej radykalny przykład podają Frank Anechiarico i James B. Jacobs, którzy przekonująco udowadniają, że „dążenie do uczciwości absolutnej” doprowadziło w Nowym Jorku do zwiększonej biurokratycznej niesprawności bez obniżenia poziomu korupcji, Zob. F. Anechiarico i J.B. Jacobs, *op. cit.*

⁴¹ M. Philp, *Corruption Control and the Transfer of Regulatory Framework*, niepublikowany referat na seminarium Banku Światowego, Warszawa, maj 2000, s. 5

⁴² A.M. Cirtautas, *Corruption and the New Ethical Structure of Capitalism*, „East European Constitutional Review”, wiosna/lato 2001, s. 83

nie zadziałać na skutek korupcji w instytucjach, które je nakładają, zaś administracja, z trudem wypełniająca swoje zadania, może być szczególnie słabo przygotowana do wydzielenia środków i personelu dla stworzenia mechanizmów kontroli wewnętrznej. Co więcej,

„Biorąc pod uwagę rozrastanie się biurokracji w Europie Wschodniej, narzucenie większej liczby przepisów i wytycznych może grozić jeszcze mniejszą skutecznością i skłaniać tak urzędników, jak członków społeczeństwa do szukania rozwiązań poza systemem. Jeśli częścią problemu jest brak szacunku dla instytucji państwowych i przepisów prawnych, mnożenie barier prawnych nie przyniesie korzyści”⁴³.

I w końcu, podstawowym dylematem wszystkich rozwiązań, opartych na kontroli i karze jest pytanie „kto będzie kontrolował kontrolerów?”. Przede wszystkim nie można zakładać, że walkę z korupcją w państwach postkomunistycznych wspomogą wprowadzenie formalnych mechanizmów osobistej odpowiedzialności. Skuteczność takich rozwiązań zależy od wielu czynników, z których kilka było przedmiotem rozważań Komisji (na przykład wprowadzenie zintegrowanych systemów zarządzania finansowego w administracji publicznej jako warunek wstępny skutecznej kontroli i audytu). Szczególnie istotna jest tu uczciwość wyższych urzędników oraz wyrażona przez rząd gotowość dania im niezależności i szanowania przedstawianych przez nich wniosków.

Niebezpieczeństwa uogólnień

Choć powyższe problemy niekoniecznie muszą podważać rozwiązania polityczne, do jakich zachęca lub jakich wymaga Komisja od państw kandydujących, może się okazać, że pewne rozwiązania, wypracowane w rozwiniętych demokracjach o gospodarce rynkowej, nie są równie skuteczne w krajach przechodzących okres przemian – szczególnie, że same rozwiązania budzą kontrowersje nawet na Zachodzie. Stanowisko Komisji jest również sprzeczne z bardzo zróżnicowaną praktyką, stosowaną w krajach członkowskich. Przeciwdziałanie korupcji to proces wielostronny i długotrwały, często uzależniony od specyfiki kraju. Wprowadzanie reform i oczekiwanie natychmiastowych rezultatów może mieć wręcz przeciwny wpływ na ich skuteczność.

Takie rozważania budzą kolejne wątpliwości: czy standardy pomiaru i zwalczania korupcji powinny być całkowicie uniwersalne dla wszystkich państw w okresie transformacji, czy też w niektórych sytuacjach konieczne, a nawet wskazane jest tolerowanie praktyk, które byłyby nie do przyjęcia bądź nawet

⁴³ *Oxford Analytica Daily Brief*, 6 listopada 2001

nielegalne w stabilnych demokracjach? Na etapie przejściowym istnieją na przykład powody do ostrożności we wprowadzaniu ścisłych przepisów, dotyczących konfliktu interesów, zabraniających łączenia „nie dających się pogodzić” funkcji, albo ograniczeń w zatrudnianiu osób, które odeszły z funkcji publicznej. Choć oczywiście lepiej jest, gdy działalności publicznej urzędników nie motywują zajęcia dodatkowe, natychmiastowe wprowadzenie reguły o zakazie łączenia stanowisk „nie do pogodzenia” może wywołać negatywne skutki tam, gdzie kwestia konfliktu interesów jest słabo rozumiana, a zespół sprawnych polityków i urzędników niewielki. W najgorszym scenariuszu, zachęcanie utalentowanych urzędników do odejścia ze służby publicznej może nawet ograniczyć jej sprawność, nie obniżając poziomu korupcji. Niewykluczone, że na poziomie minimum bardziej konstruktywne jest rozwijanie zrozumienia pojęcia konfliktu interesów przez mechanizmy oparte na kodeksie etycznym i ujawnianie indywidualnych przypadków.

2. ŹRÓDŁA EUROPEJSKICH STANDARDÓW ANTYKORUPCYJNYCH

2.1 Unijne ramy antykorupcyjne

Włączenie problemu korupcji do najważniejszych kwestii akcesyjnych sugeruje, że w państwach członkowskich UE obowiązują ustalone ramy działań przeciwko korupcji, do których kandydaci muszą się dostosować. W rzeczywistości jednak nie ma takich ram, w każdym razie nie w sensie formalnym. Komisja zajmuje się opracowywaniem szerokich wytycznych „dobrego rządzenia”, szczególnie od chwili opublikowania w lipcu 2001 r. Białej Księgi o Rządzeniu⁴⁴. Biała Księga formułuje lub potwierdza zasady subsydiarności, a w szczególności cel uczynienia polityki bardziej otwartą i przejrzystą. Po publikacji Białej Księgi przygotowano Kodeks Postępowania dla członków Parlamentu Europejskiego; trwają także prace nad sformulowaniem Kodeksu dla urzędników Komisji. Należy tu przypomnieć, że w 1999 r. na skutek oskarżeń o korupcję rozwiązano Komisję Santera, zaś w początkach 2002 r. krążyły pogłoski o kolejnym raporcie na temat ciągłych nadużyć na szczeblu Komisji⁴⁵, przygotowanym przez tego samego „whistleblowera”, który zresztą zrezygnował z pełnionej funkcji w sierpniu 2002 r. W tym samym miesiącu zawieszono poprzednią główną księgową Komisji⁴⁶. Dlatego też zakres, w jakim zasady dobrego rządzenia zostaną sformalizowane i zinstytucjonalizowane, stanie się głównym wskaźnikiem zdolności UE do przełożenia haseł antykorupcyjnych na konkretne działania.

Poza powyższymi, od początku lat 1990-tych UE przyjęła kilka narzędzi antykorupcyjnych, szczególnie zaś konwencje: o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz o zwalczaniu korupcji (zob. poniżej). Jednak w połowie 2002 r. żadna z tych konwencji nie została ratyfikowana przez wystarczającą liczbę państw członkowskich, by stać się obowiązującym prawem.

Dlatego też antykorupcyjne przepisy prawne w Unii pozostają rozproszone i w znacznej mierze nie są wiążące. U podstaw tego stanu rzeczy leżą prawdopodobnie dwie przyczyny. Po pierwsze, zakres i charakter korupcji w różnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane, odzwierciedlają bowiem różne narodowe tradycje

⁴⁴ Komisja Europejska, *EU Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Bruksela, 25 lipca 2001 r.

⁴⁵ D. Cronin, *Whistleblower probe casts doubt over budget sign-off*, „European Voice”, 7-13 marca 2002 r.

⁴⁶ Paul Van Buitenen, urzędnik Komisji, którego zarzuty doprowadziły do rozwiązania Komisji Santera w 1999 r., zrezygnował w sierpniu 2002 r., mówiąc, że jest „gorzko rozczarowany” brakiem poprawy w dziedzinie uczciwości finansowej. Marta Andreasen, poprzednia główna księgowa Komisji, została zawieszona w sierpniu 2002 r. po kilkakrotnej krytyce podobno zbyt luźnych praktyk księgowych w Komisji, które porównała do standardów księgowych Enronu. Zob. K. Butler, *Official who exposed lax EU finances is suspended*, „The Independent”, 30 sierpnia 2002 r.

i spuściznę historyczną. Na przykład zachodzi wyraźna różnica między głęboko wpojonymi biurokratycznymi tradycjami prostoliniowości i prawości, cechującymi północnoeuropejskich członków Unii, a znacznie swobodniejszym stylem służby publicznej we Francji czy – może w mniejszym stopniu – w Niemczech. Kontrast ten uwypukla szereg znaczących przykładów, na przykład odejście Evy Joly, sędziego zajmującego się śledztwem w sprawie skandalu Elf Aquitaine we Francji⁴⁷. Skandale, które dotknęły prezydenta Francji Jacquesa Chiraca⁴⁸ czy włoskiego premiera Silvio Berlusconi⁴⁹, a także skandale dotyczące finansowania partii w Niemczech⁵⁰ ilustrują fakt, że korupcja jest problemem nie tylko w krajach kandydujących.

Po drugie, dotychczas Komisja nie obawiała się, że korupcja przeszkodzi państwom członkowskim w wypełnianiu dyrektyw UE, dlatego też nie widziała pilnej potrzeby naciskania lub krytykowania członków za brak działań antykorupcyjnych. Co więcej, wewnętrzne problemy z korupcją w Komisji sprawiają, że trudno by jej było to zrobić bez wcześniejszej wewnętrznej reformy samej Komisji. I w końcu, nawet jeśli Komisja krytykowała państwa członkowskie za korupcję, są one na tyle silne, że mogą sprzeciwić się wszelkim proponowanym dyrektywom UE na temat „oczyszczenia” swej polityki.

Dlatego też zaistniała sytuacja jest pełna sprzeczności. Z jednej strony UE podejmuje lub podjęła szereg istotnych kroków, mających na celu wprowadzenie zasad „dobrego rządzenia” na szczeblu administracji UE. Z drugiej strony, próby rozszerzenia tych działań oraz zharmonizowania standardów i polityki antykorupcyjnej w istniejących państwach członkowskich składają się na proces trudny i fragmentaryczny. Dzięki kryteriom kopenhaskim Komisja mogła domagać się od państw kandydujących, by przyjęły różne rozwiązania antykorupcyjne, ale w chwili, gdy państwa te zostają członkami UE, Komisja traci mandat do żądania podobnej harmonizacji.

2.1.1. Bezpośrednie *acquis* antykorupcyjne

Ścisłe mówiąc, polityka antykorupcyjna UE ujęta jest w dziale dotyczącym Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. We wrześniu 2002 r. prawodawstwo Wspólnoty w tej dziedzinie przedstawiało się następująco:

⁴⁷ Joly, Norweżka z pochodzenia, wyjechała z Francji do ojczystego kraju w początkach 2001 r. w atmosferze pogłosek o naciskach politycznych.

⁴⁸ Zob. *Bad news for the president*, „The Economist”, 9 lutego 2002 r.; C. Dickey, *Jam Jar Politics*, „Newsweek”, 9 kwietnia 2002 r.

⁴⁹ *Is there less than before?* „The Economist”, 16 lutego 2002 r.

⁵⁰ Zob. *Too much of it*, „The Economist”, 6 kwietnia 2002 r.

- Konwencja z 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich – definiuje standardy minimum, które państwa członkowskie muszą wprowadzić do krajowego prawa karnego, by walczyć z nadużyciami finansowymi wobec budżetu Wspólnoty;
- Pierwszy i drugi protokół do powyższej Konwencji, ustalające, że państwa członkowskie powinny podejmować skuteczne działania w celu karania przekupstwa, w którym uczestniczą urzędnicy UE, oraz szkód wyrządzanych interesom finansowym Wspólnoty rozumianym tak jak w powyższej Konwencji;
- Konwencja z 1997 r. o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy publicznych Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Konwencja tak rozszerza pojęcie funkcjonariuszy, których dotyczą przepisy prawne o łapownictwie, by obejmowało ono jak najszerszy wachlarz urzędników UE. Ponadto ustala standardy definiowania, kto jest funkcjonariuszem, w międzynarodowych procesach o korupcję, a także definiuje korupcję czynną i bierną w najszerszy możliwie sposób, nakładając na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia takich przepisów prawnych, które obejmowałyby wszystkie aspekty tej definicji;
- Wspólna akcja przeciwko korupcji w sektorze prywatnym. Zaaprobowana przez Radę Ministrów UE w grudniu 1998 r., ma na celu dostosowanie prawodawstwa wszystkich członków Unii dotyczącego czynnej i biernej korupcji w sektorze prywatnym, odpowiedzialności osób fizycznych w tej dziedzinie, kar i sankcji⁵¹.

Powyższe narzędzia mają na celu zharmonizowanie prawodawstwa dotyczącego przekupstwa, rozszerzenie praw zakazujących łapownictwa na zagranicznych funkcjonariuszy i funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, oraz podkreślenie współpracy sądowej w dziedzinie ścigania korupcji. Nie są one jeszcze wiążące dla państw członkowskich: według stanu na marzec 2002, Konwencję z 1995 r. ratyfikowało 8 z 15 państw członkowskich, a zdaniem Komisji pełna ratyfikacja potrwa jeszcze kilka lat⁵².

⁵¹ *Council Joint Action 98/742/JHA*, przyjęta 22 grudnia 1998 r.

⁵² UK National Audit Office, *Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000*, Raport Kontrolera i Generalnego Audytora, HC 859 Sesja 2001-2002, 8 maja 2002, s. 27

2.1.2 „Miękkie” *acquis* antykorupcyjne

Poza powyższymi instrumentami antykorupcyjnymi, stanowisko UE wobec korupcji w państwach kandydujących obejmuje kilka innych umów międzynarodowych, które – gdy zostaną ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie – automatycznie wejdą w skład *acquis*. Są to:

- Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy,
- Cywilnoprawna konwencja o korupcji Rady Europy;
- Europejska konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa;
- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.

Ocena Komisja wyraźnie zależy od tego, czy państwa kandydujące podpisały i ratyfikowały te i inne dokumenty. Powyższe konwencje mają podobny charakter jak wspomniane wcześniej rozwiązania UE, choć w niektórych dziedzinach idą dalej. Na przykład konwencja prawnokarna wymaga wprowadzenia karnej odpowiedzialności osób prawnych za korupcję.

W czerwcu 2002 r. konwencje Rady Europy podpisało więcej państw kandydujących do UE niż państw członkowskich Unii (zob. Tab. 1 i 2), co – jak przedstawiono w Rozdziale 1 – wynikało głównie z nacisków Komisji Europejskiej. Z drugiej strony, więcej krajów członkowskich ratyfikowało konwencję OECD (zob. Tab. 3).

Tabela 1: Konwencja Prawnokarna Rady Europy: stan zaawansowania, czerwiec 2002

Państwa	Data podpisania	Data ratyfikacji	Data wejścia w życie	Zastrzeżenia
Państwa kandydujące				
Bułgaria	27.01.99	07.11.01	01.07.02	X
Czechy	15.10.99	08.09.00	01.07.02	X
Estonia	08.06.00	06.12.01	01.07.02	X
Litwa	27.01.99	08.03.02	01.07.02	
Łotwa	27.01.99	09.02.01	01.07.02	X
Polska	27.01.99			
Rumunia	27.01.99			
Słowacja	27.01.99	09.06.00	01.07.02	
Słowenia	07.05.99	12.05.00	01.07.02	X
Węgry	26.04.99	22.11.00	01.07.02	X
Państwa członkowskie				
Austria	13.10.00			
Belgia	20.04.99			
Dania	27.01.99	02.08.00	01.07.02	X
Finlandia	27.01.99			
Francja				
Grecja	27.01.99			
Hiszpania				
Holandia	29.06.00	11.04.02	01.08.02	X
Irlandia	07.05.99			
Luksemburg	27.01.99			
Niemcy	27.01.99			
Norwegia	27.01.99			
Portugalia	30.04.99	07.05.02	01.09.02	X
Szwecja	27.01.99			
Wielka Brytania	27.01.99			
Włochy	27.01.99			

Źródło: Treaty Office <http://conventions.coe.int> (ostatnio sprawdzany 5 sierpnia 2002 r.)

Tabela 2. Konwencja Cywilnoprawna Rady Europy: stan zaawansowania, czerwiec 2002*Uwaga: Konwencja może wejść w życie po ratyfikowaniu przez 14 państw*

Państwa	Data podpisania	Data ratyfikacji	Data wejścia w życie*
Państwa kandydujące			
Bułgaria	04.11.99	08.06.00	
Czechy	09.11.00		
Estonia	24.01.00	08.12.00	
Litwa	18.04.02		
Łotwa			
Polska	03.04.01		
Rumunia	04.11.99	23.04.02	
Słowacja	08.06.00		
Słowenia	29.11.01		
Węgry			
Państwa członkowskie			
Austria	13.10.00		
Belgia	08.06.00		
Dania	04.11.99		
Finlandia	08.06.00	23.10.01	
Francja	26.11.99		
Grecja	08.06.00	21.02.00	
Hiszpania			
Holandia			
Irlandia	04.11.99		
Luksemburg	04.11.99		
Niemcy	04.11.99		
Norwegia	04.11.99		
Portugalia			
Szwecja	08.06.00		
Wielka Brytania	08.06.00		
Włochy	04.11.99		

Źródło: Treaty Office <http://conventions.coe.int> (ostatnio sprawdzany 5 sierpnia 2002 r.)

**Tabela 3: Konwencja OECD o przekupywaniu zagranicznych funkcjonariuszy publicznych;
stan zaawansowania, czerwiec 2002 r.**

Państwa	Złożenie dokumentów ratyfikacji/akceptacji	Data wejścia w życie	Data wejścia w życie przepisów wykonawczych**
Państwa kandydujące			
Bułgaria	22 grudnia 1998	20 lutego 1999	29 stycznia 1999
Czechy	21 stycznia 2000	21 marca 2000	9 czerwca 1999
Estonia*			
Litwa*			
Łotwa*			
Polska	8 września 2000	7 listopada 2000	4 lutego 2001
Rumunia*			
Słowacja	24 września 1999	23 listopada 1999	1 listopada 1999
Słowenia	6 września 2001	5 listopada 2001	
Węgry	4 grudnia 1998	15 lutego 1999	1 marca 1999
Państwa członkowskie			
Austria	20 maja 1999	19 lipca 1999	1 października 1998
Belgia	27 lipca 1999	25 września 1999	3 kwietnia 1999
Dania	5 września 2000	4 listopada 2000	1 maja 2000
Finlandia	10 grudnia 1998	15 lutego 1999	1 stycznia 1999
Francja	31 lipca 2000	29 września 2000	29 września 2000
Grecja	5 lutego 1999	6 kwietnia 1999	1 grudnia 1998
Hiszpania	4 stycznia 2000	4 marca 2001	2 lutego 2000
Holandia	12 stycznia 2001	13 marca 2001	1 lutego 2001
Irlandia			
Luksemburg	21 marca 2001	20 maja 2001	11 lutego 2001
Niemcy	10 listopada 1998	15 lutego 1999	15 lutego 2000
Norwegia	18 grudnia 1998	16 lutego 1999	1 stycznia 1999
Portugalia	23 listopada 2000	22 stycznia 2001	
Szwecja	8 czerwca 1999	7 sierpnia 1999	1 stycznia 1999
Wielka Brytania	14 grudnia 1998	15 lutego 1999	
Włochy	15 grudnia 2000	13 lutego 2001	26 października 2000

Uwagi: * Państwa nienależące jeszcze do Grupy Roboczej ds. łapownictwa OECD

** Nie oznacza to, że państwa spełniły wszystkie warunki Konwencji. Na przykład wg stanu na czerwiec 2002, Czechy wciąż nie wprowadziły odpowiedzialności karnej osób prawnych

Źródło: <http://www1.ercd.org/daf/noncorruption/annex2.htm> (ostatnio sprawdzany 6 czerwca 2002 r.)

2.1.3 Inne przepisy pośrednio związane z korupcją

Proces negocjacji akcesyjnych ma także na celu zharmonizowanie prawa dotyczącego wielu innych dziedzin, które same w sobie nie mieszczą się w dziale „antykorupcja”, uważane są jednak za bardzo ważne w zwalczaniu korupcji. Najważniejsze z nich to:

- **Zamówienia publiczne.** Komisja odegrała istotną rolę w nakłanianiu państw kandydujących do UE, by wprowadziły procedury zamówień publicznych zgodne z dyrektywami Komisji na ten temat. Dyrektywy wyznaczają wartości progowe umów o zamówienie publiczne, powyżej których obowiązkowo stosuje się procedury przetargów nieograniczonych, określają warunki, w których wolno zastosować przetarg ograniczony lub negocjacje, oraz określają ogólne ramy postępowania odwoławczego⁵³.
- **Służba cywilna.** Komisja konsekwentnie nakłania państwa kandydujące do reformy administracji państwowej w ramach ogólnego celu „budowania sprawności” („*capacity building*”). Oczekiwane reformy obejmują trzy aspekty: wyższą jakość personelu, wyższe standardy zawodowe i wyższe wynagrodzenia.
- **Państwowa kontrola finansowa i audyt.** Komisja wymaga od państw kandydujących wprowadzenia takich systemów kontroli finansowej, dzięki którym rosnący strumień funduszy unijnych na pewno nie zostanie zmarnotrawiony. Wymaga to przyjęcia międzynarodowych standardów audytu państwowego⁵⁴, wprowadzenia skutecznych, niezależnych i *ex ante* wewnętrznych systemów kontroli, oraz podniesienia sprawności i personelu, i systemów informatycznych.
- **Sądownictwo.** Tę samą wagę, co do korupcji, Komisja przywiązuje do reformy samego sądownictwa. Komisja konsekwentnie naciska na państwa kandydujące, by przeprowadziły reformy, zapewniające: 1) niezawisłość sądownictwa i 2) sprawny przebieg procedur procesowych⁵⁵. Spełnienie obu tych celów jest w oczywisty sposób konieczne dla skutecznego zwalczania korupcji.

⁵³ Dyrektywy Komisji Europejskiej nr 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

⁵⁴ Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych nt. wytycznych dot. zasad audytu, http://www.intosai.org/2_LIMADe.html (ostatnio sprawdzany 31 lipca 2002 r.); Kodeks Etyki i Standardów Audytu INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf (ostatnio sprawdzany 31 lipca 2002)

2.2 Rada Europy: Dwadzieścia Zasad Przewodnich, GRECO

Poza dwoma konwencjami dotyczącymi korupcji, Komitet Ministrów Rady Europy zaaprobował w 1997 r. szerokie ramy „Dwudziestu Zasad Przewodnich Zwalczenia Korupcji”⁵⁶. Choć zasady te nie są wiążące dla żadnego państwa, stanowią potencjalne ramy dla opracowania strategii antykorupcyjnych w jak najszerszym znaczeniu. Zasady obejmują nie tylko prawodawstwo antykorupcyjne, ale także środki zapobiegania i przeciwdziałania korupcji, w tym zwiększanie świadomości społeczeństwa, niezawisłość prokuratury i sądownictwa, ograniczenie immunitetu funkcjonariuszy publicznych, reformę administracji publicznej (w tym jej przejrzystość), kodeksy postępowania członków organów wybieralnych, uregulowanie zasad finansowania partii politycznych, oraz swobodny dostęp mediów do informacji i wolność ich publikowania.

W 1998 r. Rada zaakceptowała stworzenie Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), organizacji ułatwiającej współpracę międzynarodową⁵⁷. GRECO, które w czerwcu 2002 r. liczyło 34 członków, organizuje niezależny monitoring wypełniania Zasad Przewodnich przez państwa członkowskie. Pierwsza runda oceny spełniania trzech z Zasad Przewodnich przez państwa zrzeszone w GRECO zakończy się do 2002 r.⁵⁸

Pomimo faktu, że GRECO stało się pierwszą organizacją, która systematycznie ocenia zarówno kraje kandydujące, jak i członkowskie, Komisja Europejska nie wspomina Dwudziestu Zasad Przewodnich ani w dokumentach akcesyjnych ani w raportach, aczkolwiek fakt przystąpienia krajów kandydujących do GRECO jest komentowany w *Raportach Okresowych*.

⁵⁵ Zob.: *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Instytut Społeczeństwa Otwartego, Budapeszt 2001; oraz *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Instytut Społeczeństwa Otwartego (w druku); dostępne pod <http://www.eumap.org>

⁵⁶ Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 24 (1997), *On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, <http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm> (ostatnio sprawdzany 31 lipca 2002 r.)

⁵⁷ Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 7 (1998), 5 maja 1998

⁵⁸ Pierwsza Runda Oceny bierze pod uwagę Zasadę Przewodnią 3 (status prawny, możliwości, sposoby uzyskiwania dowodów, niezależność i autonomia osób zajmujących się zapobieganiem, dochodzeniem, ściganiem i osądzaniem przestępstw korupcyjnych), Zasadę Przewodnią 7 (specjalizacja osób lub organów zajmujących się zwalczaniem korupcji i środki, jakimi dysponują); oraz Zasadę Przewodnią 6 (immunitet chroniący przez dochodzeniem, ściganiem i osądzaniem przestępstw korupcyjnych). Druga Runda Oceny zajmie się zbadaniem dostosowania prawa do wybranych artykułów Konwencji Karnoprawnej oraz kolejnymi sześcioma Zasadami Przewodnimi. Szczegóły można znaleźć pod adresem: <http://www.greco.coe.int/> (ostatnio sprawdzany 5 sierpnia 2002 r.)

3. PROBLEM KORUPCJI W PAŃSTWACH KANDYDUJĄCYCH DO UE

3.1 Przyczyny korupcji w państwach kandydujących

Panuje powszechne przekonanie, że korupcja w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stanowi problem poważniejszy niż w innych państwach OECD, w tym także w obecnych członkach UE (zob. część 3.3 poniżej). Choć różnica skali korupcji między państwami kandydującymi a członkowskimi Unii nie jest tak wielka, jak się to czasami sugeruje, zaś korupcja w państwach członkowskich UE i unijnych instytucjach pozostaje nierozwiązaną kwestią, to jednak i spadek po komunizmie, i sama natura postkomunistycznych przemian sprawiają, że korupcja w krajach kandydujących może stanowić większy problem niż w większości krajów członkowskich UE.

3.1.1 Spuścizna po komunizmie

W systemie komunistycznym władza umacniała się za pomocą korupcji, a gospodarka, by przetrwać, musiała się na korupcji opierać. Na ostatnich etapach swej historii komunizm wykształcił „kleptokrację”, w której normą była korupcja na wysokich szczeblach i malwersacje finansowe. W ten sposób powstało dziedzictwo wzorców zachowania, które nie sprzyjają wprowadzeniu ani dobrze funkcjonującego systemu demokratycznego, ani kultury, w której korupcja jest postrzegana negatywnie. Należy szczególnie odnotować następujące wzorce:

- 1) tradycja wielkiej korupcji na wysokich szczeblach i drobnej korupcji na niskich szczeblach;
- 2) zakorzeniona nieufność do państwa;
- 3) społeczne przyzwolenie na oszukiwanie państwa („wykiwanie ustroju”);
- 4) powszechny klientelizm i formy wymiany, które stały w sprzeczności z oficjalnymi normami politycznymi i biurokratycznymi;
- 5) korupcja w sektorze prywatnym jako substytut uczciwej konkurencji.

Ważną częścią ustroju w warunkach socjalizmu państwowego, nawet w jego łagodniejszych formach (jak na Węgrzech), był głęboko zakorzeniony protekcyjnistyczny system wymiany, powstały wobec braku skutecznie działającego rynku oraz istnienie państwowych lub innych systemów przydziałów. Jak już

powiedziano, zrozumienie spuścizny po tych systemach jest konieczne do podjęcia walki z korupcją w państwach postkomunistycznych.

Korupcja w okresie przemian

Państwa postkomunistyczne muszą uporać się z wieloma czynnikami, które ułatwiają korupcję, równocześnie bardzo utrudniając jej kontrolowanie. Wspólnym mianownikiem warunków okresu przejściowego – i czynnikiem, którego organizacje międzynarodowe, takie jak UE, nie zawsze biorą pod uwagę – jest to, że choć upadek dawnego ustroju w państwach Europy Środkowej i Wschodniej usunął wiele rodzajów korupcji w ustrój ten wbudowanych, to demokratyzacja i urynkwienie także mogą otwierać drogę korupcji, choć innego typu.

Po poprzednim ustroju państwa postkomunistyczne odziedziczyły struktury biurokratyczne, którym brakowało wielu instytucji sterujących, koniecznych dla funkcjonowania nowoczesnego państwa i gospodarki, a także wielu warunków, koniecznych dla funkcjonowania mechanizmów osobistej odpowiedzialności. Przed tymi strukturami stanęły nagle ogromne zadania okresu przejściowego – sięgające od prywatyzacji całej gospodarki nawet po wytyczenie nowych granic państwowych – które odciągnęły uwagę od podejmowania przedsięwzięć antykorupcyjnych i utrudniły kontrolowanie odpowiedzialności za działania indywidualne lub administracyjne.

Liberalizacja polityczna i ekonomiczna wystawiła polityków na rozliczne naciiski, z których wiele miało charakter korupcyjny. Szczególnie ci, którzy mieli władzę, znaleźli się w wyjątkowej pozycji, oferującej możliwość ustalania podstawowych „reguły gry”, ułatwiających korupcję⁵⁹. Społeczeństwo obywatelskie, w różnym stopniu zniszczone lub wyłączone z życia publicznego przez ustrój

⁵⁹ Niedawne próby zmiany systemu wyborczego na swoją korzyść, podjęte przez największe czeskie partie polityczne, mogą być przykładem konsekwencji tego, co Claus Offe nazywa problemem „zależności strategii”. To utrudnia „pionowe” i „poziome” – według terminologii Jona Elstera, Clausa Offe i Ulricha Preussa – warunki, konieczne do skonsolidowania demokracji. Demokracja jest skonsolidowana *pionowo*, jeśli „reguły według których rozstrzyga się konflikty polityczne i dystrybucyjne są na tyle odporne, że same nie staną się obiektem takiego konfliktu”. Ponadto zróżnicowanie *poziome* jest konieczne w sensie „stopnia oddzielenia sfer instytucjonalnych od siebie i ograniczonej możliwości przenoszenia atrybutów statusu z jednej sfery do innej”. J. Elster, C. Offe i U.K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998, ss. 28-31. Znakomitym przykładem może być głęboko skorumpowany sposób prywatyzacji najbardziej lukratywnych przedsiębiorstw państwowych w Rosji w latach 1994-95, gdzie kilku oligarchów przejęło kontrolę nad rezerwami energetycznymi kraju za darmo w finansowanym przez państwo procesie „pożyczki za akcje”.

komunistyczny, w państwach przechodzących przemianę jest zazwyczaj słabe, a zatem raczej nie weźmie udziału w walce z korupcją.

Równocześnie zaś na skutek zbiegu kilku czynników, takich jak koncentracja gospodarki, słabość społeczeństwa obywatelskiego oraz konkurencyjne presje okresu przemian, sektor prywatny jest mniej skłonny do popierania reform, mających na celu zwalczanie korupcji, nawet jeśli ta korupcja wysoce ogranicza możliwości działania firm⁶⁰. I w końcu, większość państw na etapie przemian dotknął spadek dobrobytu gospodarczego – w każdym razie w pierwszym okresie – co zwiększyło i wartość sieci wzajemnych powiązań, i nieufność wobec państwa. W takich okolicznościach korupcja często stawała się wysoce upolitycznionym i przydatnym narzędziem walki politycznej, które w pewnych warunkach może posłużyć do obniżenia wiarygodności ustroju w większym stopniu niż wiarygodności poszczególnych skorumpowanych polityków⁶¹.

3.1.2 Niebezpieczeństwa generalizacji

Nie ma wątpliwości, że korupcja w państwach postkomunistycznych jest efektem działania tych samych czynników, nie można jednak zakładać, że we wszystkich tych krajach ma taki sam charakter, a zatem wymaga takich samych rozwiązań. Znaczne różnice kulturowe między państwami członkowskimi UE nie są niczym wyjątkowym. Kulturowe, historyczne i inne zróżnicowanie krajów Europy Środkowej i Wschodniej także jest głębokie i znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowanym zakresie i charakterze korupcji. Na przykład korupcja w Czechach jest uwarunkowana nie tylko przez spuściznę komunistyczną, ale zapewne także przez historyczną spuściznę cesarstwa Habsburgów i związanej z nim tradycji biurokratycznej. Natomiast korupcja w Polsce, jak się uważa – a w każdym razie jak uważają liczni obserwatorzy krajowi – wyrasta, *inter alia*, z wielowiekowej nieufności wobec państwa, okupowanego przez różne obce mocarstwa. Te różnice sugerują, że nie wystarczy zdefiniować podstawowego minimum działań – istnieje jeszcze potrzeba opracowania rozwiązań właściwych dla poszczególnych krajów. Jak dotychczas jednak ta dziedzina była przedmiotem niewielu – a może żadnych – badań.

⁶⁰ W takiej mierze, w jakiej jest to prawdą, nadzieja liberałów – że te osoby działające w sektorze prywatnym, które zyskały majątek przez korupcję lub innymi mniej lub bardziej legalnymi metodami, będą później chronić państwo prawa, by zapewnić sobie prawa własności – może zostać podważona.

⁶¹ Rosnące poparcie dla populistycznych (a nawet antyustrojowych) partii politycznych w Polsce stanowi klasyczny przykład takiej niekorzystnej dynamiki.

3.2 Korupcja w państwach kandydujących – ocena UE

Trudność zmierzenia korupcji wynikająca z braku powszechnie akceptowanej definicji pogłębia jeszcze fakt, że – ponieważ akty korupcji są zazwyczaj nielegalne – uczestniczące w nich strony wolą ich nie ujawniać. Komisja Europejska uznała tę trudność, skupiając się bardziej na polityce antykorupcyjnej niż na samej korupcji. Jednak formułowanie odpowiedniej polityki bez właściwej analizy zjawiska, w które jest ona wymierzona (czyli korupcji), może wywołać głosy krytyczne, że polityka ta nie jest dostosowana do konkretnych potrzeb poszczególnych krajów.

W praktyce, Komisja opierała swą ocenę korupcji głównie na danych, zebranych przez lokalne delegatury UE. Z kolei opracowana przez Komisję ocena polityki antykorupcyjnej wynika z bardziej systemowej, choć wciąż bardzo ogólnej, listy czy zbioru kryteriów (zob. część 3.2.2).

3.2.1 Ocena korupcji w państwach kandydujących

Jednym z głównych celów Komisji przy ocenie postępów państw na drodze do akcesji jest obiektywizm. *Composite Report* Komisji z 1999 r. zauważa, że

„Sprawiedliwej i wyważonej oceny rzeczywistej zdolności każdego państwa do spełnienia kryteriów kopenhaskich można dokonać jedynie sprawdzając ich postępy regularnie i według niezmiennych zasad”⁶².

Oczywiście korupcja niełatwo poddaje się miarom obiektywnym. Co więcej, urzędnicy Komisji twierdzą, że nie chodzi o pomiary skali korupcji w państwach kandydujących, ważniejsza jest bowiem realizowana konkretna polityka antykorupcyjna. Jednak struktura analizy wymaga pewnego osądu na temat wielkości korupcji w krajach kandydujących, opartego na źródłach – od lokalnych badań opinii publicznej po międzynarodowe studia porównawcze. Komisja nie powołuje się jednak wyraźnie na żadne dostępne źródła i, jak się wydaje, nie stosuje jednej, konsekwentnej metody cytowania danych z badań we wszystkich państwach. Na przykład *Raport Okresowy* z 2001 r. dotyczący Słowacji wylicza szereg dziedzin, w których korupcja stanowi wielki problem, a dane te najwyraźniej pochodzą z opublikowanych przez Bank Światowy *Diagnostic Surveys*, prowadzonych na Słowacji w 1999 r.⁶³. Jednak te same badania

⁶² Komisja Europejska, *Composite Paper: Reports on Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, październik 1999, s. 10

⁶³ Komisja Europejska, *2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress toward Accession*, s. 19

Banku Światowego, prowadzone w Rumunii, nie zostały wykorzystane w dokonanej przez Komisję ocenie tego państwa.

Ocena występowania korupcji (zob. Tab. 4 i 5) – w której zagrożenie korupcją w państwach kandydujących określone jest na skali od „problem stosunkowo ograniczony” przez „przedmiot niepokoju” po „nagminna i systemowa” – jest najwyraźniej intuicyjna. Analiza dorocznych raportów wskazuje, że korupcję oceniano według trzech głównych kryteriów. Są one opisane poniżej.

Tabela 4: Kryteria oceny skali korupcji w państwach kandydujących w *Raporcie Okresowym* z 2000 r.

Państwo	Ocena skali korupcji	Statystyki sądowe	Badania opinii publicznej	Raporty	Media	System kontroli /niedostatki prawne	Plotki/ nieokreślone
Bułgaria	Tak (bardzo poważny problem)		X		X	X	X
Czechy	Tak (wciąż stanowi problem)	X	X			X	
Estonia	Tak (stosunkowo ograniczony problem)					X	
Litwa	Tak (przedmiot niepokoju)	X				X	
Łotwa	Tak (poważna przeszkoda w funkcjonowaniu administracji)					X	
Polska	Tak (środowisko sprzyjające korupcji)	X		X		X	
Rumunia	Tak (problem nagminny i systemowy)	X			X	X	
Słowacja	Tak (powszechna percepcja korupcji)		X			X	X
Słowenia	Tak (stosunkowo ograniczony problem)					X	X
Węgry	Tak (wciąż stanowi problem)					X	

Źródło: Komisja Europejska, 2000 Regular Reports, dostępne na stronie: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/> (ostatnio sprawdzane 5 sierpnia 2002 r.)

Tabela 5: Kryteria oceny skali korupcji w państwach kandydujących w *Raporcie Okresowym* z 2001 r.

Państwo	Ocena skali korupcji	Statystyki sądowe	Badania opinii publicznej	Raporty	Media	System kontroli /niedostatki prawne	Płatki/ nieokreślone
Bułgaria	Tak (bardzo poważny problem)		X			X	X
Czechy	Tak (poważne źródło niepokoju)	X	X	X		X	
Estonia	Tak (stosunkowo ograniczony problem)						
Litwa	Tak (przedmiot niepokoju)	X				X	
Łotwa	Tak (wysoki poziom postrzeganej korupcji)	X				X	X
Polska	Tak (powszechna opinia, że poziom korupcji jest wysoki)	X				X	X
Rumunia	Tak (problem nagminny i systemowy)					X	X
Słowacja	Nie	X				X	X
Słowenia	Tak (pozostaje stosunkowo ograniczony)					X	X
Węgry	Tak (wciąż stanowi problem)						X

Źródło: Komisja Europejska, 2001 Regular Reports, dostępne na stronie: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/> (ostatnio sprawdzane 22 sierpnia 2002 r.)

Statystyki sądowe

Liczne *Raporty Okresowe* przytaczają dane statystyczne, dotyczące dochodzeń prokuratorskich i wyroków sądowych za korupcję, na przykład w Estonii (1998), Czechach (1999, 2000) czy Polsce (1999, 2000). Jednak w interpretacji tych statystyk przez Komisję występuje pewna niejednoznaczność. *Raport Okresowy* na temat Słowenii z 2000 r. podaje, że „Według dostępnych statystyk i raportów, problemy korupcji są stosunkowo ograniczone”⁶⁴, sugerując, że statystyki prze-

⁶⁴ Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress toward Accession*, listopad 2000, s. 16

stępstw traktuje się jako wskaźniki rzeczywistego poziomu korupcji. Z kolei w większości innych wypadków przytaczania statystyk sądowych, Komisja interpretuje je jako dowód siły walki z korupcją, a nie wskaźnika nasilenia samego zjawiska. Na przykład w *Raporcie Okresowym* z 2000 r. na temat Czech, niewielka liczba wniesionych aktów oskarżenia, wynikających z prowadzonej kampanii antykorupcyjnej „Czyste Ręce”, uważana jest za świadectwo niewystarczającego zaangażowania w walkę z korupcją.

Najwyraźniej bardzo trudno jest opierać się na statystykach przestępstw w pomiarach poziomu korupcji⁶⁵. Skłonność Komisji do interpretowania statystyki jako wskaźnika skuteczności walki z korupcją – gdzie więcej aktów oskarżenia oznacza skuteczniejszą walkę – ma swą logikę. Jednak podejście to nie jest konsekwentne. Na przykład ani Polska, ani Łotwa, gdzie wysoko wzrosła liczba wniesionych aktów oskarżenia o korupcję, nie otrzymały w 2000 r. bardziej pozytywnej oceny. Mimo podobnej liczby wyroków skazujących w Czechach i na Węgrzech w 2000 r., korupcja w Czechach uważana jest za problem poważniejszy niż na Węgrzech. Choć porównywanie liczby wyroków skazujących w różnych krajach może być problematyczne, nie jest to, jak się wydaje, przyczyną innej oceny ze strony Komisji. Nie przedstawiła ona bowiem żadnego uzasadnienia, jaką liczbę wyroków skazujących uznałaby za zadowalającą. Nie istnieje też żaden minimalny poziom liczby wyroków w krajach członkowskich Unii, który mógłby posłużyć za wzorzec. Ponadto można wątpić, czy statystyki dotyczące liczby wyroków w państwach członkowskich mówią coś istotnego o poziomie korupcji (zob. część 2.1).

Badania opinii publicznej

Trzy *Raporty Okresowe* z listopada 2000 r. wyraźnie posługują się wynikami badań opinii publicznej na temat korupcji. W innych raportach krajowych zapewne także wykorzystywano te badania, ale pod innymi nagłówkami (np. pod tytułem „dostępne dane” w *Raporcie Okresowym* na temat Słowenii w 2000 r.). Raport na temat Bułgarii z 2000 r. podaje, że według kilku badań opinii, najbardziej skorumpowanymi zawodami w Bułgarii są służby celne, policja i sądownictwo; w tych samych badaniach na liście zawodów skorumpowanych znaleźli się także nauczyciele akademicy i urzędnicy sektora publicznego⁶⁶. Raport na temat Czech z 2000 r. przytacza badania opinii publicznej, wskazują-

⁶⁵ O małej wiarygodności statystyk kryminalnych świadczy 50-procentowy wzrost liczby spraw sądowych z oskarżenia o korupcję w Polsce w 1999 r., oraz podwojenie się (w przybliżeniu) liczby spraw na Łotwie w tym samym okresie.

⁶⁶ Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress toward Accession*, listopad 2000, s. 17

ce, że „jeden Czech na pięciu uważa, iż korupcja przenika wiele dziedzin codziennego życia”⁶⁷, zaś najbardziej jest ona rozpowszechniona w administracji państwowej, następnie w policji i wywiadzie, służbie zdrowia, bankowości i sferze polityki. Raport słowacki z 2000 r. cytuje prowadzone przez rząd badania, świadczące, że jedna piąta stron biorących udział w procesach sądowych spotkała się z korupcją⁶⁸.

Jednak także w tej dziedzinie stanowisko Komisji nie jest konsekwentne. Nie wiadomo, w jakim stopniu Komisja uważa wyniki badań opinii publicznej za miarodajne. Poza tym inne dostępne badania, prowadzone w różnych krajach – szczególnie zaś dane pochodzące z przeprowadzonego w 1999 r. badania Banku Światowego i EBOiR *Warunki działania biznesu i funkcjonowania przedsiębiorstw* (Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS)⁶⁹ – nie zostały wykorzystane w sposób systematyczny.

Nieokreślone dane

W wielu *Raportach Okresowych* Komisja zamieszcza stwierdzenia dotyczące poziomu korupcji, które są albo oparte na niejasno określonych danych – jak w przypadku Słowenii, gdzie jest mowa o „dostępnych statystykach i doniesieniach”⁷⁰ – albo wcale tych źródeł nie podają. Niestety dotyczy to szczególnie państw, które pod względem korupcji oceniane są najgorzej. Na przykład w raporcie bułgarskim z 2000 r. podano:

„Korupcja wciąż jest w Bułgarii bardzo poważnym problemem. Choć trudno jest określić jej zakres, nie cichną pogłoski o korupcji na różnych szczeblach w administracji i sektorze publicznym, które same w sobie rzucają cień na środowisko polityczne, gospodarcze i społeczne”⁷¹.

Także raporty na temat Rumunii i Łotwy – w których te dwa kraje, obok Bułgarii, przedstawione są jako kandydaci najgorsi, jeśli chodzi o skalę korupcji – nie zawierają żadnych konkretnych dowodów na ten temat. W raporcie z 2001 r.

⁶⁷ Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress toward Accession*, listopad 2000, s.21

⁶⁸ Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress toward Accession*, listopad 2000, s.17

⁶⁹ Zob. Bank Światowy, op. cit.

⁷⁰ Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress toward Accession*, listopad 2000, s.16

⁷¹ Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress toward Accession*, listopad 2000, s.17

dotyczącym Polski, uważanej za jeden z bardziej skorumpowanych krajów kandydujących, Komisja wspomina o „licznych niedawno wysuniętych poważnych zarzutach” i dodaje, że

„Niezależnie od tego, czy te konkretne zarzuty okażą się prawdziwe, czy nie, ogólnie uważa się, że korupcja jest powszechna. Jest to szkodliwe tak w aspekcie krajowym, jak międzynarodowym”⁷².

Wykorzystanie zarzutów – które mogą okazać się nieuzasadnione i stanowić jedynie normalną część politycznej walki wyborczej – jako dowodu w twierdzeniu, że problem korupcji jest „szkodliwy w aspekcie międzynarodowym”, grozi przemianieniem się w samosprawdzającą się przepowiednię.

Dane pośrednie: niedostatki systemowe

W ocenie poziomu korupcji w państwach kandydujących Komisja w znacznej mierze opiera się na wskazywaniu strukturalnych niedostatków w danej dziedzinie. Na przykład *Raport Okresowy* z 2000 r. dotyczący Estonii mówi o konieczności znacznego podniesienia płac w policji, równocześnie zaś w dziale „kryteria polityczne” podkreśla potrzebę zwalczania korupcji w policji. To wskazuje, że korupcja została uznana za problem nie na podstawie bezpośrednich dowodów, ale niedoskonałości systemowej, która może doprowadzić do sytuacji korupcyjnych: pozwala to zidentyfikować warunki, w których korupcja potencjalnie może zaistnieć, choć nie sposób udowodnić, że rzeczywiście występuje⁷³. Przykłady tej tendencji pojawiają się w niemal każdym raporcie z wyjątkiem Słowenii, gdzie pozorną sprawność instytucji kontrolnych (a w każdym razie ich trwającą reformę) przyjęto za dowód, że korupcja jest problemem marginesowym. Choć wskazane przez Komisję niedostatki systemowe można uważać za ten aspekt danej instytucji lub struktury, który zwiększa ich podatność na korupcję, to nie zawsze musi tak być. Z kolei założenie, że pozorna skuteczność reformy instytucji systemowych świadczy o niewielkiej skali korupcji jest jeszcze bardziej błędne i może okazać się prawdą jedynie pod pewnymi warunkami. Co więcej, raport na temat Słowenii przedstawiony przez PMAUE wskazuje, że słabość organów ścigania i systemu kontroli może otworzyć drogę problemom korupcyjnym – co jest stwierdzeniem dokładnie przeciwstawnym opinii Komisji.

⁷² Komisja Europejska, *2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress toward Accession* [Raport Okresowy Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do akcesji], s. 21

⁷³ Estonia została tu wybrana za przykład, ponieważ według samego *Raportu Okresowego* i innych źródeł, na przykład indeksu Transparency International, korupcja nie jest tam poważnym problemem.

Ocena polityki antykorupcyjnej w państwach kandydujących

Tak w kategoriach oceny istniejącej polityki antykorupcyjnej, jak i działań w tej dziedzinie, których podjęcia oczekuje się od państw kandydujących, kryteria przyjęte przez Komisję można podzielić na trzy części. Urzędnicy twierdzą, że przy opracowywaniu *Raportów Okresowych*, Komisja odwołuje się do „listy” sześciu kryteriów monitorowania korupcji:

1. Istnienie i wdrażanie polityki antykorupcyjnej;
2. Instytucjonalne rozwiązania dla realizacji i podziału zadań między instytucjami;
3. Kodeksy postępowania dla urzędników publicznych;
4. Programy szkoleniowe dla urzędników publicznych;
5. Przypadki korupcji w rządzie i administracji publicznej, oraz reakcja władz na te przypadki;
6. Ratyfikacja i realizacja odpowiednich konwencji (Rady Europy, OECD)⁷⁴.

Analiza Raportów Okresowych pozwala odkryć pewien wzorzec uwag, w znacznej mierze odpowiadający tej liście. Komisja ocenia jednak lub zaleca konkretną politykę lub rozważenie pewnych kroków politycznych w niektórych krajach, nie wspominając o nich w innych.

Kryteria, sugerowane przez Raporty Okresowe, zostały omówione poniżej.

(1) Kryteria stosowane mniej-więcej konsekwentnie wobec wszystkich państw kandydujących

W tej kategorii występują dwa główne elementy:

Instrumenty międzynarodowe

Komisja konsekwentnie ocenia, w jakim zakresie państwa stosują się do międzynarodowych narzędzi antykorupcyjnych, a szczególnie: czy podpisały i ratyfikowały prawno-karną i cywilnoprawną konwencję Rady Europy o korupcji oraz konwencję OECD dotyczącą zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych; czy dostosowały swoje prawodawstwo do wymagań przyjętej w 1995 roku Kon-

⁷⁴ Informacja pochodzi z DG Enlargement Unit, Komisja Europejska

wencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich wraz z jej dwoma antykorupcyjnymi protokołami, a także pochodzącej z 1998 r. Konwencji o zwalczaniu korupcji wśród urzędników Wspólnot Europejskich oraz urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej. Te wymagania wydają się stanowić podstawę jedynych struktur administracyjnych poświęconych zwalczaniu korupcji, jakich utworzenia żąda Komisja od państw członkowskich: skutecznych służb zwalczających nadużycia finansowe, które przyczyniłyby się do walki z nadużyciami i korupcją oraz zapewniły pełną współpracę władz krajowych z Komisją Europejską, szczególnie zaś z OLAF – Biurem ds. Nadużyć Finansowych UE⁷⁵.

Wprowadzanie i egzekwowanie prawa

Po drugie, Komisja konsekwentnie nakłania państwa kandydujące do usprawnienia systemu wprowadzania i egzekwowania prawa oraz pomaga im w tym zadaniu. W tym celu powołano program OCTOPUS Rady Europy, na który składają się wspólne seminaria dla przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości z krajów UE i państw kandydujących. Dotychczas zalecenia OCTOPUSA dotyczyły przede wszystkim zwiększania specjalizacji różnych rodzajów organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (tworzenie specjalnych wydziałów antykorupcyjnych w policji, jednostkach dochodzeniowych i sądownictwie) a także lepszej koordynacji wewnętrznej między nimi oraz współpracy zewnętrznej, z innymi wyspecjalizowanymi organami antykorupcyjnymi.

Ten drugi kierunek polityki Komisji związany jest z zachętami do tworzenia krajowych strategii antykorupcyjnych. Co więcej, Komisja konsekwentnie domaga się większego zaangażowania państw w walkę z korupcją w służbach celnych⁷⁶.

Zastosowanie powyższych kryteriów do poszczególnych państw przedstawiono w Tabelach 6 i 7, opartych na *Partnerstwie dla Członkostwa* z 1999 i 2000 roku.

⁷⁵ Informacja pochodzi z DG Enlargement Unit, marzec 2002

⁷⁶ W tej dziedzinie, jak się wydaje, niepokój o korupcję wynika pośrednio z naczelnego unijnego niepokoju związanego z przemysłem, ponieważ nie przedstawiono znaczących dowodów korupcji.

Tabela 6: Walka z korupcją jako zobowiązanie w *Partnerstwie dla Członkostwa z 1999 r.*

Państwo	Korupcja wspomniana?	Cele krótkookresowe	Cele średniookresowe
Bulgaria	Tak	SSW: wzmocnienie organów ścigania i sądownictwa; krajowa strategia antykorupcyjna; ratyfikacja konwencji europejskich	RW: wzmocnienie walki z korupcją w urzędach celnych; SSW: wprowadzenie strategii antykorupcyjnej
Czechy	Tak	SSW: realizacja polityki antykorupcyjnej (prawodawstwo, struktury wdrożeniowe, wykwalifikowany personel, współpraca między instytucjami)	RW: dalsza walka z korupcją w urzędach celnych; SSW: dalsze wzmocnianie organów ścigania, dalsza walka z korupcją
Estonia	Tak	SSW: Dalsza walka z korupcją: stworzenie nowoczesnej bazy danych o dochodzeniach karnych, lepsza zdolność badawcza, lepsza współpraca między organami ścigania; ratyfikacja konwencji OECD	
Litwa	Tak	RW: służba celna: wzmocnienie walki z korupcją; SSW: usprawnienie organów ścigania i sądownictwa, by dalej prowadzić walkę z korupcją; ratyfikacja konwencji karnoprawnej Rady Europy i OECD; przyjęcie i wdrożenie krajowej strategii antykorupcyjnej	SSW: wprowadzenie sprawnej struktury wewnętrznej organów, ułatwiającej walkę z korupcją
Łotwa	Tak	RW: dalsza walka z korupcją w służbie celnej; SSW: usprawnienie organów ścigania i sądownictwa, by dalej prowadzić walkę z korupcją; konkretne kroki w celu zwalczania korupcji; lepsza koordynacja; ratyfikacja konwencji Rady Europy i OECD	SSW: uchwalenie praw przeciw korupcji oraz strategii antykorupcyjnej
Polska	Tak	SSW: wprowadzenie programu antykorupcyjnego i przeciw nadużyciom finansowym (szczególnie w policji, służbie celnej i sądownictwie); ratyfikacja konwencji: prawnokarnej Rady Europy i OECD	SSW: dalsze usprawnienie organów ścigania i sądownictwa oraz poprawa koordynacji
Rumunia	Tak	RW: Służba celna: wprowadzenie środków zwalczania nadużyć finansowych i korupcji; SSW: usprawnienie organów ścigania i sądownictwa, by dalej prowadzić walkę z korupcją; przyjęcie prawa o prewencji i walce z korupcją; powołanie niezależnego wydziału antykorupcyjnego; ratyfikacja konwencji: prawnokarnej Rady Europy i OECD	
Słowacja	Tak	SSW: ratyfikacja konwencji: prawnokarnej Rady Europy i OECD	SSW: usprawnienie organów ścigania i sądownictwa; dalsza walka z korupcją
Słowenia	Tak	SSW: ratyfikacja konwencji: prawnokarnej Rady Europy i OECD	RW: dalsza walka z korupcją w służbie celnej; SSW: dalsze usprawnianie organów ścigania i koordynacji; dalsza walka z korupcją
Węgry	Tak	SSW: ratyfikacja prawnokarnej Konwencji Rady Europy	SSW: usprawnianie organów ścigania; dalsza walka z korupcją; lepsza koordynacja

Uwagi: SSW – Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne, RW – Rynek Wewnętrzny

Źródło: 1999 Accession Partnership, dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm (ostatnio sprawdzany 22 sierpnia 2002 r.)

Tabela 7: Walka z korupcją jako zobowiązanie w *Partnerstwie dla Członkostwa z 2001 r.*

Państwo	Korupcja wspomniana?	Polityka
Bułgaria	Tak	KP: PILNE: rozpocząć realizację krajowej strategii antykorupcyjnej, skupiając się szczególnie na podwyższeniu świadomości społecznej, prewencji i ściganiu
Czechy	Tak	KP: kontynuować wysiłki w celu skutecznego zwalczania korupcji i przestępstw gospodarczych SSW: stworzyć ramy lepszej współpracy między organami ścigania, szczególnie dla walki z przestępczością gospodarczą i korupcją, szkolić na temat przestępczości zorganizowanej, wprowadzić nowoczesny sprzęt; kontynuować wysiłki w celu wzmocnienia etyki służb celnych, zwalczać nadużycia finansowe i korupcję
Estonia	Tak	S.C.: kontynuować walkę z nadużyciami finansowymi i korupcją w służbach celnych, wprowadzać zasady etyki w służbach celnych
Litwa	Tak	KP: przyjąć i zacząć wdrażać strategię antykorupcyjną, ustawę o zapobieganiu korupcji i Kodeks Etyczny dla Służby Cywilnej; ratyfikować międzynarodowe konwencje antykorupcyjne
Łotwa	Tak	KP: uzupełnić ramy prawne dla walki przeciwko wszelkim typom korupcji, zapewnić realizację antykorupcyjnego prawodawstwa i strategii; poprawić współpracę międzyagencyjną i międzynarodową
Polska	Tak	KP: wprowadzić całościową strategię antykorupcyjną
Rumunia	Tak	KP: zintensyfikować walkę z korupcją wyjasniając kompetencje organów zajmujących się działalnością antykorupcyjną, poprawiając koordynację i wzmacniając możliwości realizacyjne; ratyfikując ważne konwencje międzynarodowe; wprowadzając odpowiedzialność karną osób prawnych do kodeksu karnego
Słowacja	Tak	LP: Nasilić walkę z korupcją, szczególnie zapewniając punktualną i skuteczną realizację planów działań antykorupcyjnych SSW: kontynuować wysiłki w celu wzmocnienia etyki służby celnej, zwalczać nadużycia finansowe, korupcję i przestępstwa gospodarcze KF: PILNE: uzupełnić prawodawstwo dotyczące wewnętrznej kontroli finansowej, wzmocnić walkę z nadużyciami finansowymi, wzmocnić wysiłki dla zapewnienia właściwego wykorzystania, kontroli, monitoringu i oceny przedakcesyjnego finansowania z środków UE
Słowenia	Nie	
Węgry	Tak	KP: Zapewnić realizację strategii antykorupcyjnej

Uwagi: KP – kryteria polityczne; SSW – sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne,

RW – rynek wewnętrzny; SC – służba celna; KF – kontrola finansowa

Źródło: 2001 Accession Partnership, dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm (ostatnio sprawdzany 5 sierpnia 2002 r.)

(2) Kryteria niekonsekwentnie stosowane wobec państw kandydujących

Drugi zestaw kryteriów składa się z przepisów prawnych, które mniej lub bardziej bezpośrednio odnoszą się do korupcji, ale Komisja nie stosuje ich konsekwentnie wobec wszystkich państw. W niektórych wypadkach Komisja domaga się pewnych reform, wspomina o nich lub je krytykuje w kontekście istniejącej strategii antykorupcyjnej w jednym państwie, a pomija je w innym. Są to, na przykład:

- Konflikt interesów i/lub monitoring oświadczeń majątkowych. Na przykład w 2001 r. Komisja stwierdziła, że Słowenia powinna zwrócić baczniejszą uwagę na zapobieganie sytuacjom konfliktu interesów w zamówieniach publicznych⁷⁷, nie wspomniała jednak o tym w raportach z innych państw, gdzie problem ten jest równie poważny (np. w Czechach czy w Polsce).
- Finansowanie partii politycznych. Komisja odnotowała poprawę w przepisach dotyczących finansowania partii politycznych w Polsce (2001) i na Litwie (2000) oraz wezwała do przyjęcia bardziej przejrzystego systemu finansowania partii w Rumunii (2001). Komisja nie wspomniała o przyjęciu podobnej nowelizacji w prawie słowackim w 2001 r. i nie podała żadnych kryteriów tworzenia „dobrego” systemu⁷⁸.
- Ustawę o lobbyingu uznano za ważne działanie antykorupcyjne w raporcie z 2000 r. na temat Litwy⁷⁹. O lobbyingu nie wspomniano jednak w żadnym innym raporcie, mimo licznych dowodów, że niekontrolowany lobbying jest znaczącym źródłem korupcji w państwach kandydujących.
- W raporcie na temat Litwy z 2001 r., Komisja stwierdza: „Należy zachęcać społeczeństwo obywatelskie do większego zaangażowania w walkę z korupcją”. Roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji nie wspomniano jednak w żadnym innym raporcie poza Bułgarią. Fakt, że społeczeństwo obywatelskie na Słowacji odegrało znaczną rolę w sformułowaniu polityki antykorupcyjnej, natomiast słabość społeczeństwa obywatelskiego w Słowenii nie pozwoliła mu podjąć żadnych akcji antykorupcyjnych, nie został przez Komisję skomentowany.

(3) „Budowanie potencjału”

Poza wymaganiem prowadzenia bezpośredniej polityki antykorupcyjnej, Komisja Europejska stosuje wobec krajów kandydujących osobne kryterium gotowości do akcesji, oceniając stopień ich zdolności do realizacji *acquis*. Co więcej, raport ogólny z 2001 r. wskazuje, że trzeciemu zbiorowi kryteriów kopenhaskich, dotyczącemu zdolności do podjęcia obowiązków członka Unii, przypisano większe znaczenie:

⁷⁷ Komisja Europejska, *2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress toward Accession*, s. 18

⁷⁸ Prawdopodobnie odzwierciedla to brak jakichkolwiek europejskich standardów finansowania partii politycznych, nie wspominając już o różnych skandalach w finansowaniu partii w państwach UE, szczególnie w Niemczech (zob. część 2.1)

⁷⁹ Komisja Europejska, *2001 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress toward Accession*, s. 18

„Warunki członkostwa, określone przez Radę Europejską podczas spotkania w Kopenhadze w 1993 r. i uszczegółowione przez kolejne Rady Europejskie, zawierają kryteria oceny postępów, czynionych przez kandydatów. Warunki te wciąż obowiązują i nie proponowano ich zmiany. Na obecnym etapie procesu akcesji trzeba jednak w równej mierze skupić się na zdolności kandydatów do realizacji i wdrażania *acquis*, oraz na uczynieniu z niego obowiązującego prawa. Dlatego też szczególną uwagę przywiązuje się obecnie do potencjału kandydatów w dziedzinie administracji i sądownictwa”⁸⁰.

Biorąc pod uwagę związek między korupcją a zdolnością wdrażania *acquis* przez kraje kandydujące, trudno się dziwić, że UE często wspomina o budowaniu potencjału w kontekście lub przy okazji dyskusji o polityce antykorupcyjnej. Na przykład cytata z *Composite Report* z 1999 r., podany wcześniej, wskazuje, że niskie pensje osób zatrudnionych w sektorze publicznym są jedną z dwóch głównych przyczyn korupcji w krajach kandydujących. Sprawność instytucji, o której mówi Komisja, wspomogą następujące rozwiązania:

- Ustawa o służbie cywilnej, która gwarantuje właściwe wynagrodzenie, jakość personelu i odpowiedni system kontroli. Niepokój Komisji co do systemu kontroli jest związany przede wszystkim z potrzebą kontrolowania zwiększonego przepływu funduszy UE do państw kandydujących i przechodzeniem do przyznawania funduszy strukturalnych. Wiąże się to z przyjęciem międzynarodowych standardów audytu państwowego (Deklaracja Limaska i standardy INTOSAI), wprowadzeniem skutecznych, niezależnych i *ex ante* wewnętrznych systemów kontroli, a także zwiększeniem zdolności działania personelu i systemów informatycznych.
- Zwiększona sprawność działania sądownictwa, obejmująca wzmocnienie niezależności sądów, odpowiednią jakość personelu, infrastrukturę i szkolenia.

Choć potrzeba rozwijania potencjału administracji publicznej w państwach kandydujących jest niewątpliwa, związek między popieraną przez Komisję reformą administracji publicznej a korupcją jest bardziej kontrowersyjny. Po pierwsze, w pewnej mierze wątpliwość budzi przyznanie bezpieczeństwa zatrudnienia i podwyżek pensji wszystkim bez wyjątku - trzeba pamiętać, że dotyczyłoby to tego samego personelu, który według *Raportów Okresowych* jest skażony korupcją⁸¹. Po drugie – ponie-

⁸⁰ Komisja Europejska, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress toward Accession by Each of the Candidate Countries*, s. 5

⁸¹ Np. OECD wyraźnie zalecił w 2001 r., by w czeskiej Ustawie o służbie cywilnej ominąć zapisy o nieodwołalności ze stanowiska. *OECD Economic Surveys: Czech Republic*, lipiec 2001, s. 164, OECD, Paryż, lipiec 2001

waż korupcja jest nie tylko kwestią słabo opłacanych urzędników cywilnych dorabiających do pensji, lecz także wyrasta z sieci powiązań i protekcji – podwyżki płac zapewne nie odniosą skutku. Ponadto prawdopodobieństwo podjęcia takich kroków było kwestionowane z powodów politycznych przez niektórych obserwatorów⁸², zaś w wielu krajach wątpliwości może budzić także ekonomiczna zdolność do zwiększenia wydatków na administrację publiczną.

3.3 Korupcja w państwach kandydujących: dane

3.3.1 Przypadki korupcji w państwach kandydujących

Wciąż mało dostępne są badania porównawcze, które jasno przedstawiłyby zasięg korupcji w krajach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej. Brak też szczegółowych, wszechstronnych badań korupcji w państwach członkowskich UE i państwach kandydujących, które przyniosłyby na tyle dużą liczbę danych, że głębsze porównania byłyby uprawnione. Niemniej jednak dostępne dane wskazują, że korupcja w państwach kandydujących jest problemem co najmniej istotnym. W jednym szerokim badaniu, przeprowadzonym w krajach kandydujących w listopadzie 2001 r. stwierdzono, że zdaniem 73% obywateli niemal wszyscy urzędnicy publiczni – a w każdym razie ich większość – są skorumpowani. Na Litwie i Łotwie dziewięć dziesiątych obywateli uważa, że ich rząd jest skorumpowany. Jedynym krajem, w którym większość (58%) obywateli jest zdania, że ich rząd nie jest bardzo skorumpowany, jest Słowenia⁸³. Sumaryczne wskaźniki 12 międzynarodowych indeksów korupcji (i innych zmiennych dotyczących jakości rządzenia), wyliczone przez Daniela Kaufmanna *et al* sugerują, że korupcja w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

⁸² “Biorąc pod uwagę spuściznę po komunizmie, postkomunizm ma tendencję do egalitaryzmu, co znaczy, że zawiść jest najwyższą społeczną cnotą. Elektorat nigdy nie zgodzi się na wysoko opłacaną służbę cywilną, na którą i tak zresztą nie można sobie pozwolić, biorąc pod uwagę samą wielkość biurokracji państwowej”. A. Sajó, *Clientelism and Extortion: Corruption in Transition* (wersja poprawiona A. Sajó, *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, “East European Constitutional Review”, 1998, tom 7, nr 2) s. 10

⁸³ *New Europe Barometer 2001*, Centre of Study of Public Policy, Uniwersytet Strathclyde. Szczegóły zamieszczono w: R. Rose, “Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post-Communist Countries”, w: *Nations in Transition 2002*, Freedom House, New York. <http://www.cspp.strath.ac.uk>, ostatnio sprawdzane 24 sierpnia 2002, s. 11

oraz krajach bałtyckich jest znacznie większa niż w państwach OECD⁸⁴. Jednak przydatność tej analizy porównawczej w przypadku państw kandydujących nie jest jasna, ponieważ kilka z nich już należy do OECD. Poza tym, jak przyznają sami autorzy, dokładność pomiaru jakości rządzenia według tych wskaźników jest ograniczona: nawet w odniesieniu do sumarycznych wskaźników poszczególnych cech składowych rządzenia, które – zdaniem autorów – są dokładniejsze niż same indeksy indywidualne, autorzy wyrażają opinię, że

„Choć można z grubsza wskazać około dwudziestu krajów najlepiej i najgorzej rządzonych na świecie, znacznie trudniej jest stwierdzić statystycznie znaczące różnice w jakości rządzenia w większości państw”⁸⁵

Niedostatek danych uzupełniają dwa źródła. Zostały one pokrótce zaprezentowane poniżej.

Indeks Percepcji Korupcji, opracowany przez Transparency International

Indeks Percepcji Korupcji (IPK) tworzy się na podstawie nieważonej średniej z dostępnych badań krajowej opinii publicznej na temat poziomu korupcji w danym kraju. Indeks operuje skalą od 0 (najbardziej skorumpowany) do 10 (najmniej skorumpowany). W 2001 r. IPK w państwach członkowskich UE wynosił średnio 7,6 (od 4,2 w Grecji po 9,9 w Finlandii), zaś 4,3 w państwach postkomunistycznych (od 2,8 w Rumunii po 5,6 w Estonii).

Choć i badania Kaufmana *et al.*, i IPK wydają się potwierdzać istnienie wielkiej różnicy w poziomach korupcji między państwami członkowskimi a kandydującymi, trudno umieścić te dwa regiony w dwóch odrębnych kategoriach. Włochy mają niższy IPK niż Estonia, zaś Grecja niższy niż Estonia, Węgry, Słowenia i Litwa. Jeśli chodzi o same państwa kandydujące, IPK nie ukazuje optymistycznego trendu w czasie, ponieważ jedynie dwa z dziesięciu krajów wykazują poprawę w okresie 1998-2001. Trzeba jednak pamiętać, że IPK cechuje się znaczną inercją, bowiem indeks oparty jest zarówno na badaniach najnowszych jak i starszych, stanowi zatem w rzeczywistości średnią ruchomą.

⁸⁴ Zob. Bank Światowy, *op. cit.*, s. xiv

⁸⁵ D. Kaufman, A. Kraay i P. Zoido-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators, World Bank Policy Research Paper no. 2195*, s. 5

Tabela 8: Dane Indeksu Percepcji Korupcji w państwach kandydujących do UE, 1998-2001

Państwo	Wynik IPK (ranking)				Tendencja w rankingu
	1998	1999	2000	2001	
Bułgaria	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	Poprawa
Czechy	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	Spadek
Estonia	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	Stabilna
Litwa	NU	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	Poprawa
Łotwa	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	3,4 (59)	Stabilna
Polska	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	Stabilna
Rumunia	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	Stopniowy spadek
Słowacja	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	Stabilna
Słowenia	NU	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	Spadek
Węgry	5,0 (33)	5,2 (31)	5,2 (32)	5,3 (31)	Stabilna
liczba państw uwzględnionych w indeksie	85	99	90	91	

Uwagi: Wyniki absolutne nie są porównywalne na przestrzeni lat. Rankingi są porównywalne na przestrzeni lat w tym sensie, że próba krajów pozostaje najczęściej ta sama. „NU” oznacza, że państwo w danym roku nie zostało uwzględnione w indeksie

Źródło: Transparency International, www.transparency.org (ostatnio sprawdzane 22 sierpnia 2002)

Badanie Warunków Działania Biznesu i Funkcjonowania Przedsiębiorstw (BEEPS), przeprowadzone w 1999 r. przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy

Wszystkie powyższe wskaźniki opierają się na badaniu postrzegania korupcji. Natomiast EBOiR i Bank Światowy przeprowadziły w 1999 r. szeroką ankietę (*Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS*), mającą na celu zmierzenie powszechności korupcji. 3000 dyrektorów przedsiębiorstw w 17 krajach będących w okresie przemian zapytano o ich rzeczywiste doświadczenia w tym zakresie. Badanie miało, między innymi, ocenić dwie główne zmienne:

- **Korupcję administracji:** zasięg nieformalnych opłat, wnoszonych przez firmy w celu uzyskania realizacji istniejących przepisów;
- Zakres, w jakim firmy aktywnie podejmują lub odczuwają wpływ zjawiska nazwanego „**zawłaszczeniem państwa**”, określonego jako „działanie osób, grup lub firm z sektora prywatnego i publicznego, mające na celu wpłynięcie na korzystny dla siebie kształt uchwalanych ustaw, rozporządzeń, postanowień i innych elementów polityki

ządu w wyniku zapewnienia funkcjonariuszom publicznym nielegalnych i niejawnych korzyści materialnych”⁸⁶.

Korupcja administracji

Wyniki badania BEEPS wskazują, że przedsiębiorstwa w państwach kandydujących przekazują przeciętnie 2,1% rocznych dochodów w formie nieformalnych opłat dla funkcjonariuszy publicznych (zob. Tabela 9). Wielkość ta byłaby oczywiście znacznie wyższa, gdyby liczono ją jako procent rocznych zysków. Tabela 10 przedstawia bardziej szczegółowe dane na temat procentu firm, które płacą różne części dochodu w formie łapówek.

Tabela 9: Średni procent rocznych dochodów przekazywany w formie nieformalnych opłat funkcjonariuszom publicznym przez przedsiębiorstwa w państwach kandydujących

	Bułgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry
Średnio	2,1	2,5	1,6	2,8	1,4	1,6	3,2	2,5	1,4	1,7
Liczba odpowiedzi	98	97	92	75	121	175	99	80	98	91

Źródło: BEEPS Interactive Dataset, Bank Światowy, www.worldbank.org (ostatnio sprawdzany 22 sierpnia 2002)

Tabela 10: Odpowiedzi na pytanie: „Średnio jaki procent rocznych dochodów takie firmy jak pańska przekazują w formie nieformalnych opłat funkcjonariuszom publicznym?” (odpowiedzi w procentach)

Państwo	0	<1	1-2	2-10	10-12	13-25	>25
Bułgaria	0	42	32	12	10	3	0
Czechy	0	44	18	20	15	2	2
Estonia	0	35	37	28	0	0	0
Litwa	0	49	14	24	8	6	0
Łotwa	7	54	19	16	2	0	2
Polska	0	59	21	14	7	0	0
Rumunia	3	28	35	23	8	3	1
Słowacja	0	40	21	32	6	2	0
Słowenia	0	54	15	24	5	0	2
Węgry	0	61	14	16	8	2	0

Źródło: BEEPS Interactive Dataset, Bank Światowy, www.worldbank.org (ostatnio sprawdzany 22 sierpnia 2002)

⁸⁶ Bank Światowy, op. cit., s. xv

Pytanie, do którego odnoszą się odpowiedzi w Tabeli 10, zadano także w kilku państwach UE: Francji, Niemczech, Włoszech, Portugalii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Choć nie udostępniono danych dotyczących średniego procentu dochodów, płaconego przez firmy funkcjonariuszom publicznym, badanie ujawniło jednak uderzające różnice. Na przykład w badanych państwach członkowskich UE średnio 84% respondentów było zdania, że firmy takie jak ich nic nie przekazują w formie nieformalnych opłat, co dramatycznie odbiega od danych z Tabeli 10. Podobnie, średnio 3,5% firm w państwach UE podało, że firmy takie jak ich wnoszą 2-10% rocznych dochodów w formie nieformalnych opłat, w porównaniu do 20,9% firm w państwach kandydujących. Ponadto średnio 67% firm w państwach UE stwierdziło, że przy podpisywaniu kontraktów rządowych nie trzeba wносить żadnych nieoficjalnych opłat, w porównaniu z średnio 8,5% w państwach kandydujących⁸⁷.

Zawłaszczenie państwa

By otrzymać dane, które można by uznać za miarę zawłaszczenia państwa (*state capture*), badanie BEEPS zwróciło się do dyrektorów przedsiębiorstw z pytaniem, czy i w jakim stopniu na ich firmy wpływają różnego rodzaju „kupione” decyzje. Zsumowane wyniki dla państw kandydujących przedstawiono w Tabeli 11. Co ciekawe, jeśli chodzi o zawłaszczenie państwa rozumiane ściśle zgodnie z definicją Banku Światowego, średnio niemal 20% firm w państwach kandydujących uważa, że cierpi na skutek korupcji w procesie legislacyjnym i systemie finansowania partii politycznych. Udział ten jest jednak bardzo zróżnicowany; skutki kupowania ustaw odczuwa od 8% firm w Słowenii do 40% na Łotwie (zob. Tabela 12), natomiast w przypadku wpływu systemu finansowania partii procent ten sięga od 4% na Węgrzech do 42% w Bułgarii (zob. Tabela 13). Odpowiedzi poszczególnych krajów dotyczące wyroków sądowych nie są właściwie wskaźnikami zawłaszczenia państwa według definicji Banku Światowego, są jednak interesujące, ponieważ wskazują na poważny problem korupcji w postępowaniu sądowym. Dane na temat korupcji w procedurze tworzenia dekretów prezydenckich i decyzji banku centralnego mają prawdopodobnie niewielkie znaczenie w państwach kandydujących, bowiem we wszystkich tych państwach prezydenci mają ograniczoną władzę, a niezależny charakter banku centralnego nie jest w żadnym z nich poważnie zagrożony.

⁸⁷ Wyniki badań w państwach członkowskich UE zostały zamieszczone w: *The World Business Environment Survey* (WBES) 2000, <http://info.worldbank.org/governance/wbes> (ostatnio sprawdzane 23 lipca 2002 r.); wyniki krajów kandydujących w: *The Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), część WBES dot. krajów w okresie przemian, <http://info.worldbank.org/governance/beeps> (ostatnio sprawdzane 23 lipca 2002)

Tabela 11: Wskaźniki zawłaszczenia państwa: procent firm odczuwających wpływ kupowania decyzji

Państwo	Ustawodawstwo parlamentarne	Dekrety prezydenckie	Bank centralny	Sądy karne	Sądy gospodarcze	Finansowanie partii politycznych	Wskaźnik zawłaszczenia
Bulgaria	28	26	28	28	19	42	28
Czechy	18	11	12	9	9	6	11
Estonia	14	7	8	8	8	17	10
Litwa	15	7	9	11	14	13	11
Łotwa	40	49	8	21	26	35	30
Polska	13	10	6	12	18	10	12
Rumunia	22	20	26	14	17	27	21
Słowacja	20	12	37	29	25	20	24
Słowenia	8	5	4	6	6	11	7
Węgry	12	7	8	5	5	4	7
średnia dla państw kandydujących	19	14,4	14,6	14,3	14,7	18,5	15,1

Źródło: J. Hellmann, G. Jones i D. Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, Policy Research Working Paper 2444, Instytut Banku Światowego i Biuro Głównego Ekonomisty, EBOiR, wrzesień 2000, s. 9

Tabela 12. Odpowiedzi przedsiębiorstw na pytanie: „Jaki wpływ miały następujące formy korupcji na działalność waszej firmy?: Kupno głosów posłów przez prywatne grupy interesów” (procent próby)

Państwo	Żadnego wpływu	Niewielki wpływ	Znaczący wpływ	Bardzo znaczący wpływ	Liczba odpowiedzi
Bulgaria	62	10	18	10	68
Czechy	71	12	14	4	95
Estonia	67	19	9	5	103
Litwa	77	8	10	6	73
Łotwa	30	30	31	9	122
Polska	66	21	8	5	171
Rumunia	62	16	12	11	76
Słowacja	69	11	17	3	71
Słowenia	80	12	2	6	111
Węgry	73	15	7	5	101

Tabela 13. Odpowiedzi przedsiębiorstw na pytanie: „Jaki wpływ miały następujące formy korupcji na działalność waszej firmy?: Wpłaty na rzecz partii politycznych od prywatnych grup interesów” (procent próby)

Państwo	Żadnego wpływu	Niewielki wpływ	Znaczący wpływ	Bardzo znaczący wpływ	Liczba odpowiedzi
Bułgaria	47	10	22	21	78
Czechy	87	8	2	3	89
Estonia	55	29	13	4	108
Litwa	69	18	7	6	83
Łotwa	34	31	24	12	119
Polska	74	16	6	4	172
Rumunia	59	14	17	10	71
Słowacja	56	24	14	6	84
Słowenia	67	22	6	5	109
Węgry	90	7	2	2	108

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się do 100 ze względu na zaokrąglenia

Źródło: BEEPS Interactive Dataset, Bank Światowy, www.worldbank.org (ostatnio sprawdzany 22 sierpnia 2002 r.)

Problemy generalizacji

Choć przedstawione wyżej badania nie wskazują, by korupcja w państwach kandydujących ostatnio zmalała, istnieje kilka powodów, dla których trzeba zachować ostrożność zarówno co do samych badań, jak co do sensu wydawania osądów na temat wzrostu bądź spadku korupcji w danym kraju. Kilka z tych powodów przedstawiono już w części 1.2.1. Szczególnie chodzi tu o różnicę między postrzeganiem a doświadczeniem, oraz o granice rozumienia korupcji jedynie w kategoriach łapówkarstwa i nieformalnych opłat. Całkowicie poza oceną pozostał zwłaszcza klientelizm, jako forma społeczno-politycznego organizowania się w społeczeństwach postkomunistycznych.

Co więcej, znaczna część danych uzyskanych w badaniach opiera się na całościowym postrzeganiu korupcji w danym kraju, przy całkowitym lub przeważającym ignorowaniu możliwości, że korupcja w tym samym okresie zmalała w pewnych dziedzinach, zaś wzrosła w innych. Choć badanie BEEPS stanowi istotny krok ku bardziej złożonemu traktowaniu tego zjawiska, opiera się bowiem na rozróżnieniu korupcji administracji od zawłaszczenia państwa (zob.

powyżej), wielkość badanej próby, wahająca się od około 70 do około 170 przedsiębiorstw, budzi wątpliwości co do miarodajności uzyskanych rezultatów dla sytuacji we wszystkich firmach.

Pomijając kwestie statystyczne, inna trudność w ocenieniu trendów korupcji w państwach kandydujących wynika z faktu, iż znajdują się one w okresie transformacji gospodarczej. Przede wszystkim korupcję można z grubsza rozróżnić na „przejściową” (transformacyjną) i „zwykłą”. „Korupcja przejściowa” oznacza korupcję występującą w procesach jednorazowych, szczególnie takich jak prywatyzacja. Jest ona nagminna we wszystkich państwach kandydujących. „Korupcja zwykła” to korupcja w sektorach, występujących na stałe w każdym państwie (np. procedury koncesyjne, rejestracja firm lub regulaminy konkurencji). Przy określaniu trendów korupcyjnych w państwach kandydujących to rozróżnienie należy brać pod uwagę: spadek poziomu korupcji może odzwierciedlać zakończenie procesów prywatyzacyjnych, zaś wzrost korupcji na przykład świadczyć o wzroście stałego obciążenia instytucji sądowych.

GRECO

Wszystkie te czynniki podkreślają dwie główne sprawy. Po pierwsze, oceny poziomu korupcji w poszczególnych krajach mają ograniczoną przydatność, chyba że są bardzo szczegółowe i dotyczą konkretnych instytucji. Po drugie, jak wskazują poszczególne raporty krajowe przygotowane przez Program Monitoringu Akcesji do UE (PMAUE), powszechnie brakuje szczegółowych badań korupcji w państwach kandydujących, tak w sensie badań ankietowych⁸⁸ jak i analizy jakościowej podatności różnych instytucji na korupcję.

Z drugiej strony, w ramach raportów oceniających GRECO zaczęto prowadzić analizy korupcji i polityki antykorupcyjnej, oparte na 20 Zasadach Przewodnic Rady Europy. Raporty te są wciąż w fazie początkowej, nie dokonano więc jeszcze oceny krajów według niektórych co drażliwszych Zasad Przewodnic (na przykład finansowania partii politycznych). Mimo tego raporty GRECO najbardziej ze wszystkich zbliżają się do analizy opartej na konsekwentnie stosowanych kryteriach i zawierają oceny, które można stosować porównawczo, w każdym razie w dziedzinie polityki antykorupcyjnej.

⁸⁸ Z kilkoma godnymi uwagi wyjątkami, takimi jak wielkie badania, prowadzone na Litwie przez lokalny oddział Transparency International, badania diagnostyczne Banku Światowego na Słowacji i w Rumunii, oraz cytowane wyżej badania prowadzone przez Millera et al. na Słowacji i w Czechach

3.3.2 Obszary korupcji

Raporty krajowe PMAUE potwierdzają wiele wniosków Komisji Europejskiej dotyczących korupcji w państwach kandydujących, szczególnie w dziedzinie korupcji administracji. Raporty zawierają jednak znaczące dowody, że państwa kandydujące są w stanie poradzić sobie z ograniczeniem korupcji administracyjnej. W kilku krajach – w Czechach, na Łotwie i w Polsce – znacząco ograniczona została szczególnie korupcja w służbach celnych⁸⁹.

Raporty PMAUE potwierdzają wnioski Komisji co do problemów w sądownictwie i organach ścigania, tak w sensie ich skorumpowania jak i nieskuteczności w walce z korupcją. Podkreślają problemy wynikające z braku niezależności prokuratury, szczególnie w Polsce i Rumunii. Ogólnie rzecz biorąc, w żadnym kraju kandydującym sądy i prokuratura nie są jeszcze wystarczająco niezależne i silne, by prowadzić dochodzenie lub wnieść akt oskarżenia przeciwko politykom lub partiom politycznym, jeśli nie odpowiada to politycznemu establishmentowi. Jednak raporty krajowe PMAUE zupełnie inaczej niż Komisja oceniają korupcję w wielu innych dziedzinach, wymienionych poniżej.

Zawłaszczenie państwa

Dziedziną, której Komisja nie poświęciła wiele uwagi, jest korupcja w procesie stanowienia prawa w państwach kandydujących, czyli to, co Bank Światowy nazywa „zawłaszczeniem państwa” (zob. wyżej). Raporty krajowe PMAUE wskazują, że w wielu państwach problemem jest niekontrolowany lobbying. Niektóre kraje podjęły ważne kroki, takie jak publikowanie proponowanych ustaw w Internecie i zachęcanie społeczeństwa do zgłaszania uwag. Wydaje się jednak, że w żadnym kraju kandydującym proces legislacyjny nie jest tak zorganizowany, by ograniczyć korumpujący wpływ prywatnych grup interesów – choćby przez oficjalny proces konsultacji, w którym uczestniczą jedynie jawne, reprezentujące wszystkich zainteresowanych stowarzyszenia. Na przykład w Czechach procedury parlamentarne są bardzo wrażliwe na wpływy skorumpowanych posłów, a problem niejawnego lobbyingu w ciągu ostatnich dziesięciu lat stał się wręcz systemowy. Skuteczny lobbying przez prywatne grupy interesu, które złożyły darowizny na rzecz partii politycznych, może być problemem w Estonii i na Litwie, a także jest uważany za jeden z głównych obszarów korupcji na Łotwie. W Bułgarii rodzą się poważne wątpliwości, czy rząd będzie w stanie prowadzić swą antykorupcyjną strategię wbrew silnego oporu ze strony grup interesów (na przykład administracji celnej), dążących do zablokowania reform.

⁸⁹ Węgierski oddział Transparency International także uważa reformę służby celnej za ten obszar, na którym dokonał się znaczący postęp w walce z korupcją

Finansowanie partii politycznych

Korupcja przez finansowanie partii politycznych stanowi jeden z głównych problemów w większości państw kandydujących. Żadne państwo nie wdrożyło skutecznego systemu ograniczenia korupcji w tej dziedzinie, choć przejście na hojne finansowanie partii przez państwo w Czechach, surowe wymagania informowania o dotacjach w Estonii (a ostatnio na Łotwie) oraz nadanie Państwowej Komisji Wyborczej nadzorczej roli w Polsce to ważne kroki w dobrym kierunku. W innych krajach skala tego problemu jest zróżnicowana. Na jednym jej krańcu, w Rumunii, korupcja w finansowaniu partii jest systemowa i, jak się wydaje, związana ze zwyczajem wpłat kandydatów w wyborach na rzecz partii za umieszczenie na partyjnej liście wyborczej. Finansowanie partii w Bułgarii, na Łotwie, w Polsce i na Słowacji w ciągu ostatniej dekady było wysoce skorumpowane (albo za takie było uważane). Skandal związany z finansami partyjnymi doprowadził do upadku rządu w Czechach w 1997 r., natomiast w pozostałych krajach wątpliwości budzi rzetelność rachunków partyjnych, a zatem powiązania między grupami interesu a partiami politycznymi.

Zamówienia publiczne

Mimo przyjmowania przez państwa kandydujące coraz bardziej szczegółowych ustaw dotyczących zamówień publicznych, korupcja w tej dziedzinie pozostaje problemem poważnym i powszechnym w większości, jeśli nie we wszystkich krajach. Choć ustawy o zamówieniach publicznych w dużej mierze pomogły zwalczyć najbardziej rażące przejawy korupcji, dotyczące obchodzenia obowiązku organizowania przetargów, zarówno zamawiający jak i firmy składające oferty przetargowe łatwo przystosowały się do nowych warunków. Łapówki w wysokości 10-20% wartości kontraktu stanowią normę w wielu krajach, w tym w Czechach, na Węgrzech, Łotwie i Litwie, w Polsce i Rumunii. W Bułgarii i na Słowacji zamówienia publiczne to ognisko korupcji, natomiast w Estonii i Słowenii niedoskonałości ram prawnych nadzoru nad przetargami stawiają pod znakiem zapytania uczciwość procedur zamówień publicznych.

Administracja publiczna

Raporty krajowe PMAUE potwierdzają powszechne odczucie, że korupcja w administracji publicznej jest problemem poważnym. Wzmacnia ją, *inter alia*, brak reform w tak podatnych na korupcję dziedzinach jak przyznawanie koncesji, niepowodzenie w przeciwdziałaniu protekcjom przy nominacjach, brak skutecznych procedur odwołań od decyzji administracyjnych oraz niepowodzenie w zapobieganiu powszechnemu występowaniu zjawiska konfliktu interesów.

Choć raporty krajowe nie zajmowały się bardziej szczegółowo samorządem lokalnym, podczas badań PMAUE stało się jasne, że korupcja na szczeblu

władzy lokalnej stanowi w wielu krajach szczególnie istotny problem. Co więcej, w Estonii korupcja na szczeblu władzy lokalnej nieustannie pojawiała się jako problem najgroźniejszy, wzmocniony przez bliskie powiązania między lokalnymi firmami a urzędnikami, oraz przez niezdolność wielu ważnych instytucji kontrolnych do skutecznego działania na poziomie samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę ogólnie niski poziom korupcji w Estonii, kwestia korupcji na szczeblu władz lokalnych niewątpliwie okaże się znaczącym problemem także w innych państwach kandydujących.

Świadomość obywateli i procedury odwoławcze

W krajach kandydujących, problem korupcji jest w świadomości obywateli równocześnie wyolbrzymiony i oparty na niedostatecznych informacjach. Korupcja stała się znaczącą kwestią polityczną w większości krajów kandydujących, poza Estonią i Słowenią, ale zwiększona świadomość obywateli nie doprowadziła do stałego nacisku na elity, by postępowaly uczciwie, czy też prowadziły skuteczną i konsekwentną politykę antykorupcyjną. Zamiast tego w wielu krajach wykształcił się pewien wzorzec, w którym – w różnym stopniu – korupcja i ogólne rozprężenie stały się orężem w walce o władzę. Padające w kampanii wyborczej zarzuty korupcji służyły do obalania rządów, a towarzyszyły im obietnice czystszej przyszłości. Jednak powyborczym działaniom antykorupcyjnym brakowało kompetencji lub prawdziwej woli politycznej. Czasami – co jest jeszcze gorsze – podejmuje się je głównie dla atakowania i dezawuowania przeciwników politycznych. Takie zjawisko w najjaskrawszej formie występuje w Polsce, gdzie wybory parlamentarne w 2001 r. odbywały się głównie pod hasłem walki z korupcją. Jednak uformowany po wyborach rząd nie podjął konsekwentnych działań antykorupcyjnych i nie zachowuje się inaczej niż jego poprzednik. Nawet tam, gdzie wybrany rząd miał rzeczywistą wolę polityczną prowadzenia skutecznej polityki antykorupcyjnej, sam fakt, że korupcja stanowi hasło polityczne, utrudnia stworzenie międzypartyjnego frontu, niezbędnego do przeprowadzenia najważniejszych reform (na przykład ograniczenia korupcji w procesie ustawodawczym).

W kilku krajach – zwłaszcza w Bułgarii i na Łotwie – organizacje pozarządowe odegrały istotną rolę w formułowaniu polityki antykorupcyjnej i konsekwentnie naciskały na rząd, by ją wprowadził w życie. Mimo tego daje się odczuć powszechny niedostatek skutecznych procedur odwoływania się od decyzji administracyjnych; brak także prób uświadomienia obywatelom ich praw wobec państwa. W kontaktach z administracją publiczną ci obywatele, którzy są świadomi swych praw i wiedzą, jak i do kogo zwrócić się z odwołaniem, mogą odegrać znaczącą rolę w ograniczaniu korupcji na co dzień,

nawet w państwach, w których problemy korupcyjne są tak poważne jak na przykład w Bułgarii⁹⁰.

Niezależność mediów

Choć media w państwach kandydujących odgrywają niezwykle ważną rolę w zwiększaniu świadomości społeczeństwa w dziedzinie korupcji, śledcze dziennikarstwo wciąż napotyka wiele barier. W Rumunii zachowały się prawa podważające wolność słowa, zaś mniej niepokojące, lecz problematyczne przepisy prawne istnieją w Bułgarii i w Polsce. Poważniejszym problemem we wszystkich państwach kandydujących jest powszechne niepowodzenie w zagwarantowaniu niezależności radiofonii i telewizji: w większości państw telewizja publiczna jest kontrolowana lub znajduje się pod wpływem określonej opcji politycznej na skutek przepisów koncesyjnych lub nacisków finansowych.

⁹⁰ Pewien lokalny analityk w Sofii wyraził opinię, że ci obywatele, którzy są świadomi swych praw, są w stanie uzyskać to, co im potrzeba, od funkcjonariuszy publicznych bez odwoływania się do korupcji. Wywiad z Ruslanem Stefanowem, kierownikiem projektu, Instytut Polityki Gospodarczej, Sofia, 8 lutego 2002 r.

Tabela 14. Korupcja: główne obszary zagrożeń według raportów krajowych PMAUE i Komisji Europejskiej w 2001 r.

Państwo	Główne problemy według raportów PMAUE, 2001 r.	Główne problemy według Raportów Okresowych w 2001 r.
Bulgaria	Służba celna, finansowanie partii politycznych, władze lokalne, sądownictwo	Sądownictwo, realizacja istniejących praw antykorupcyjnych, trudne procedury starań o koncesje i zezwolenia
Czechy	Oficjalna realizacja strategii antykorupcyjnej, niekontrolowany lobbying, zamówienia publiczne	Brak ustawy o służbie cywilnej, zamówienia publiczne
Estonia	Słabe organy ścigania, nieskuteczność instytucji antykorupcyjnych, władze lokalne, zamówienia publiczne	Policja (drobna korupcja), służba celna
Litwa	Brak wiarygodnych informacji, finansowanie partii politycznych	Administracja publiczna, konieczność akceptacji dla Krajowej Strategii Antykorupcyjnej
Łotwa	Słaba koordynacja instytucji antykorupcyjnych, niekontrolowany lobbying, finansowanie partii politycznych, zamówienia publiczne	Administracja publiczna, brak koordynacji
Polska	Brak woli stworzenia strategii antykorupcyjnej, agencje pozabudżetowe, brak niezależnej prokuratury, korupcja jako populistyczne hasło polityczne,	Publiczne postrzeganie korupcji, brak spójnego stanowiska, koordynacji i środków
Rumunia	Sądownictwo, prokuratura i policja, finansowanie partii, immunitety parlamentarne, fundusze partyjne, prawne ograniczenia mediów	Brak zarządzeń wykonawczych do prawa antykorupcyjnego, brak działającej agencji antykorupcyjnej, finanse partyjne
Słowacja	Tolerowanie korupcji, brak realizacji strategii antykorupcyjnej, sądownictwo, administracja publiczna, zdrowie i oświata	Sądownictwo, strategia antykorupcyjna jeszcze nie realizowana
Słowenia	Brak strategii antykorupcyjnej, konflikt interesów, klientelizm, słabe organy ścigania, władze lokalne, zamówienia publiczne, słabe społeczeństwo obywatelskie	Konflikt interesów
Węgry	Protekcja partii politycznych, brak niezależności prokuratury, zamówienia publiczne, brak niezależności mediów	niekonkretne

3.4 Polityka antykorupcyjna w państwach kandydujących

3.4.1 Dane

Z raportów krajowych PMAUE można wyczytać kilka tendencji w polityce antykorupcyjnej państw kandydujących, ale ich tematem wiodącym jest brak woli politycznej przeciwdziałania korupcji⁹¹. Jest na to wiele dowodów, łącznie z niezdolnością do wypracowania międzypartyjnego porozumienia dotyczącego polityki antykorupcyjnej⁹², niechęcią władz do przyznania wystarczającej niezależności prokuratorom prowadzącym dochodzenia w sprawach o korupcję⁹³ oraz tendencji do wypełniania jedynie łatwiejszych elementów krajowej strategii antykorupcyjnej lub spełniania założeń polityki antykorupcyjnej w kategoriach formalnych, bez rzeczywistej ich realizacji⁹⁴. Zdecydowanym wyjątkiem od tych zastrzeżeń jest Litwa, gdzie sformułowano jedną z najbardziej wszechstronnych i nowoczesnych strategii w regionie, przyjęto wiele ważnych rozwiązań ustawodawczych, które są coraz lepiej wprowadzane w życie, a przede wszystkim stworzono jedyną rzeczywiście niezależną agencję antykorupcyjną.

Strategie antykorupcyjne – tam, gdzie zostały one sformułowane przez rząd – są w projekcie i w realizacji skierowane na represje i oparte na prawie karnym. Ich celem jest raczej zwalczanie korupcji na niskim, a nie na wysokim szczeblu. Najdobitniejszym tego przykładem jest Rumunia, ale w podobny sposób jest realizowana większość strategii tego typu. Starania, by uszczegółwić przepisy prawa karnego lub zwalczać korupcję w administracji przechodzą łatwiej niż na przykład ostrzejsze przepisy uniemożliwiające konflikt interesów funkcjonariuszom publicznym wysokiego szczebla, przepisy regulujące lobbying lub surowsze przepisy dotyczące finansowania partii. Także w tym wypadku godnym odnotowania wyjątkiem – choć nie całkowitym – jest Litwa; również Estonia wprowadziła w tej dziedzinie prawa bardziej wszechstronne niż w innych państwach kandydujących, choć można kwestionować zakres realizacji tych praw.

⁹¹ Wynika to przynajmniej częściowo z zachęt wobec osób będących u władzy w państwach postkomunistycznych. Zob. Rozdział 3

⁹² To szczególnie poważny przypadek w Polsce, ale wpływa wyraźnie hamująco na politykę antykorupcyjną także w Bułgarii, Czechach i Słowacji

⁹³ Ten problem jest szczególnie widoczny w Polsce i Rumunii, choć badania PMAUE nie są dość szczegółowe, by stwierdzić, czy nie jest równie poważny w niektórych innych państwach.

⁹⁴ To daje się zauważyć w przypadku Czech i Słowacji

Represyjny charakter większości bieżących strategii antykorupcyjnych w państwach kandydujących odzwierciedla fakt, że strategie takie były w wielu wypadkach narzucane z góry, czyli sformułowane na szczuble elit, bez lub z niewielką współpracą ze strony biznesmenów, organizacji pozarządowych i funkcjonariuszy niższego szczebla. Choć takie postępowanie może przynieść rezultaty w ograniczeniu korupcji administracji, jego poważną wadą jest niezdolność do stworzenia zasad trwałego nacisku społecznego na zwalczanie korupcji oraz brak zaangażowania w procesy kształtowania polityki tych funkcjonariuszy państwowych, którzy stanowią jej podmiot. W ten sposób traci się ważną okazję do zyskania ich poparcia⁹⁵.

W gruncie rzeczy te ogólne tendencje, dominujące w strategiach antykorupcyjnych, przyjętych przez kraje kandydujące, są pod względem formalnym dostosowane do wymagań Komisji Europejskiej i pozwalają poszczególnym rządóm na spełnienie wymogów akcesji – takich jak podpisanie i ratyfikowanie konwencji międzynarodowych – bez rzeczywistego postępu w zwalczaniu korupcji lub kształtowaniu skutecznych strategii antykorupcyjnych. Biorąc pod uwagę, że negocjacje dotyczące akcesji mają charakter dialogu między Komisją a rządami krajów kandydujących, trudno było tego uniknąć. Niemniej jednak nieuniknienie rodzą się pytania o możliwość przeciwdziałania korupcji na wysokich szczeblach, skoro Komisja powierza wdrożenie i realizację tego procesu tym właśnie elitom, w których interesie zapewne będzie przeciwdziałanie polityce antykorupcyjnej.

3.4.2 Wpływ procesu akcesji na politykę antykorupcyjną

Proces akcesji do UE wywarł znaczący wpływ na ramy prawne i instytucjonalne walki z korupcją w państwach kandydujących. Naciski ze strony Komisji Europejskiej doprowadziły do istotnych zmian w prawie, szczególnie jeśli chodzi o zamówienia publiczne, procedury karne i cywilne, ustawy antykorupcyjne i ramy prawne służby cywilnej. Stosunkowa klarowność stanowiska UE w dziedzinie ścigania przestępstw kryminalnych doprowadziła do istotnych zmian w państwach kandydujących, takich jak lepsza koordynacja działań między różnymi organami ścigania, szkolenie funkcjonariuszy i wspomagana przez UE reforma sądownictwa. Na przykład większa skuteczność organów ścigania i sądów w walce z korupcją i przestępczością gospodarczą w Czechach była możliwa w znacznej mierze dzięki pomocy UE.

⁹⁵ Najdobitniejszym tego przykładem było przyjęcie w wielu krajach kodeksów etyki korpusu służby cywilnej. Zazwyczaj przyjmowano je na szczuble rządowym, bez konsultacji z tymi funkcjonariuszami, których kodeks będzie obowiązywać.

Jednak nawet w dziedzinie wąsko pojętej polityki antykorupcyjnej Komisja nie ma mandatu, ani nie może postawić za wzór najlepszej w UE praktyki dochodzeń karnych i procedur. Dlatego też nie jest władna wywierać nacisku na państwa kandydujące, by zapewniły ochronę organów prokuratury przed niewłaściwymi wpływami, jak to ma miejsce w Polsce i Rumunii⁹⁶.

Ponadto wpływ Komisji Europejskiej na opracowanie przez państwa kandydujące takiej polityki, która byłaby skuteczna w ograniczaniu korupcji, jest ograniczony z kilku powodów. Po pierwsze, jak wskazano w części 2.1, w samej Unii nie istnieją oparte na szerokiej podstawie struktury antykorupcyjne. Po drugie, jak zauważono powyżej, skupienie się Komisji na działaniach skierowanych do elit uniemożliwia próby rozwinięcia systemowych, wszechstronnych strategii – poza wspieraniem inicjatyw, które same rządy zechcą przyjąć. Być może w dziedzinie polityki antykorupcyjnej jest to nieuniknione, jeśli Komisja nie chce wchodzić w otwarty konflikt ze skorumpowanymi rządami. W tej dziedzinie jasno daje się zauważyć, że Komisja nie wywiera żadnego nacisku na rządy, by przeciwdziałały korupcji w procesach legislacyjnych.

Po trzecie, niewiele istniejących na obszarze polityki UE standardów opracowywano przede wszystkim z myślą o korupcji. Na przykład głównym celem dyrektyw Komisji w dziedzinie zamówień publicznych jest zachęta do stworzenia jednego rynku zamówień, zaś antykorupcyjne efekty prawodawstwa w tej dziedzinie są drugorzędne⁹⁷. Podobnie nacisk, wywierany przez Komisję na państwa kandydujące, by przeprowadziły reformę służby cywilnej, nie wynika przede wszystkim z chęci ograniczenia korupcji, ale z potrzeby wprowadzenia profesjonalnej administracji publicznej, zdolnej do realizacji *acquis*.

Szerszy zasięg takich dyrektyw Komisji jest sam w sobie dobrą rzeczą. Korupcja nie jest jedynym i prawdopodobnie nie najważniejszym problemem, stojącym przed administracją publiczną w Europie Środkowej i Wschodniej. Należy to wziąć pod uwagę przy planowaniu reform. Konieczne jest akcentowanie pozytywnych aspektów takich reform dla rządów i funkcjonariuszy krajów kandydujących, zamiast uwypuklania ich „negatywnego” wpływu na korupcję. Jak już wspomniano (część 1.2.2.), najlepszym sposobem ograniczenia korupcji często bywa nie tyle sama walka z korupcją, co dążenie do innych celów politycznych, których spełnienie ogranicza korupcję niejako przy okazji.

⁹⁶ Na przykład prokurator generalny we Francji jest Ministrem Sprawiedliwości

⁹⁷ Zob. na przykład Komisja Europejska, *Public Procurement in the European Union, Commission Communication*, COM (98) 143, 11 marca 1998

Pomoc UE we wdrażaniu polityki antykorupcyjnej

Choć Komisja Europejska dąży do tego, by państwa kandydujące uporały się z korupcją, w praktyce wsparcie dla polityki antykorupcyjnej ma nieskoordynowaną formę. Projekty PHARE dotyczące polityki antykorupcyjnej tworzone są *ad hoc* i często opierają się na umowach o konsultacje z prywatnymi firmami. Nie istnieje centralna baza środków ani oficjalne ekspertyzy UE. Nie ma też systemu dwustronnej współpracy, ani poparcia, zorganizowanego w sposób systemowy i planowy.

4. KORUPCJA I PROCES AKCESJI: OPCJE NA PRZYSZŁOŚĆ

Korupcja to problem o wielkim znaczeniu dla państw kandydujących, przede wszystkim dlatego, że stanowi przeszkodę na drodze do umocnienia demokracji i gospodarki rynkowej. Polityka antykorupcyjna stała się również jednym z najważniejszych warunków akcesji do UE. Jednak stanowisko Komisji Europejskiej wobec korupcji w państwach kandydujących nie zawsze przyczyniało się do opracowania właściwie zaadresowanej polityki antykorupcyjnej. Ponadto kraje kandydujące nie otrzymały wyraźnych wytycznych, jakie kryteria polityki antykorupcyjnej muszą zastosować (lub zapewne już zastosowały), by spełnić warunki akcesji.

Sformułowanie wytycznych zapewne nie ma już większego znaczenia dla ośmiu państw kandydujących, które prawdopodobnie zostaną zaproszone do Unii w najbliższej przyszłości. Pozostało natomiast bardzo istotne dla Bułgarii i Rumunii – dwóch krajów, które nie zostaną zaproszone do wejścia do Unii w pierwszej fazie rozszerzania, a w których korupcja przybrała bardzo poważne formy. Oczywiście ma to także znaczenie dla państw, które są na wcześniejszym etapie rozmów z Unią Europejską, ale zapewne kiedyś do niej przystąpią (na przykład państwa leżące po zachodniej stronie Półwyspu Bałkańskiego). W rzeczywistości jest to ważne także dla tych krajów, które teraz zostaną zaproszone do Unii. Korupcja jest bowiem nie tylko „kwestią akcesyjną”, ale problemem budzącym niepokój w państwach kandydujących, ponieważ w różnym stopniu podważa jakość ich demokracji, a być może także rozwój gospodarczy.

Ponadto korupcja w państwach kandydujących powinna pozostać przedmiotem troski samej Komisji. Nadchodząca fala akcesji pogłębia niepokój co do faktu, że w Unii Europejskiej nie istnieją jasno sprecyzowane ramy działań antykorupcyjnych. Obecnie ramy te ograniczają się do konwencji, które mają wąsko ujęty cel, nie zostały ratyfikowane przez znaczną część państw członkowskich⁹⁸, a zatem nie stanowią obowiązującego prawa. By Komisja mogła poruszyć sprawę korupcji w państwach kandydujących, jej mandat musiał zostać sztucznie rozszerzony przez kryteria kopenhaskie. Wtedy dopiero Komisja uzyskała prawo do przedstawienia państwom kandydującym wymogów przeprowadzenia takich reform i przyjęcia takich rozwiązań, których zgodnie

⁹⁸ Jednym z przykładów jest brak ratyfikacji przyjętej w 1995 r. Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, drugim nieprzystąpienie Włoch do GRECO

z mandatem nie może żądać od obecnych członków Unii. Jednak mandat kopenhaski przestanie obowiązywać w chwili, gdy kandydaci zostaną zaproszeni do wstąpienia do Unii, i to mimo faktu, że problemy korupcji w zaproszonych państwach nie zostały rozwiązane. W tej sytuacji należy skierować uwagę na przeciwdziałanie korupcji przez jasne standardy i wzmocnione mechanizmy w Unii jako całości.

Wygodnym punktem wyjścia dla analizy przyszłych opcji dla UE w dziedzinie polityki antykorupcyjnej jest spostrzeżenie, że w dziedzinie tworzenia instrumentów i mechanizmów antykorupcyjnych Unia pozostała w tyle za kilkoma innymi organizacjami międzynarodowymi. Wobec braku jakichkolwiek rzeczywistych antykorupcyjnych ram prawnych w Unii rodzi się pilna potrzeba odpowiedzi na pytanie, jak UE będzie sobie radzić z korupcją w państwach członkowskich po akcesji. Ten problem może okazać się palący, jeśli – jak sugerują dostępne dane – korupcja administracji w państwach kandydujących jest znacznie powszechniejsza niż w większości państw członkowskich. Fakt ten utrudni bowiem realizację *acquis* i dystrybucję unijnych funduszy. Z problemem tym muszą także zmierzyć się państwa członkowskie Unii, gdzie korupcja może stawać się coraz poważniejszą kwestią. Nawet jeśli korupcja nie podważa realizacji *acquis* w sposób bezpośredni, podkopuje ona podstawowe wartości demokratyczne, które Unia stara się reprezentować – nie mówiąc już o integralności wspólnego rynku.

Biorąc pod uwagę podkreślony w niniejszym Raporcie Ogólnym brak wiarygodnych informacji i badań na temat korupcji oraz nieuniknienie długofalowy charakter skutecznej polityki antykorupcyjnej, wydaje się, że UE musi skoncentrować działania przede wszystkim w dwóch dziedzinach. Po pierwsze, znacznie obszerniejsze badania nad korupcją tak w krajach członkowskich, jak kandydujących do UE powinny pomóc zidentyfikować rzeczywiste obszary korupcji i jej przyczyny w odniesieniu do konkretnych sektorów państwa i gospodarki. Takie badania można prowadzić bezpośrednio pod auspicjami samej Komisji, ale – wobec ograniczonego oficjalnego mandatu Komisji w dziedzinie korupcji – jest bardziej prawdopodobne, że podejmą je inne organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy, EBOiR, OECD i organizacje pozarządowe. Po drugie zaś, Unia Europejska najwyraźniej musi wypracować ramowe standardy antykorupcyjne i mechanizmy monitoringu stosowania się do tych ram.

W tej dziedzinie UE oczywiście powinna nawiązać bliższą współpracę z Radą Europy. W części 2.2 wspomniano, że Rada Europy zatwierdziła szereg dokumentów antykorupcyjnych, w tym dwie konwencje antykorupcyjne oraz Dwa-dzieścia Zasad Przewodnych, oraz powołała do życia organizację państw prze-

ciwdziałających korupcji – GRECO. GRECO organizuje monitorowanie przestrzegania Zasad (oraz konwencji od chwili ich wejścia w życie). Siła tej struktury wynika przede wszystkim z następujących faktów:

- Zasady stanowią część elastycznych ram, dopuszczających krajowe odmiany: stosowanie się do Zasad Przewodnich lub kierowanie się nimi niekoniecznie musi oznaczać wprowadzanie tej samej polityki czy tych samych priorytetów w każdym państwie.
- Zasady można rozwijać na podstawie dialogu w ramach wspólnoty równych sobie podmiotów.
- GRECO wprowadziło w życie funkcjonujący proces oceny, oparty na niezależnych opiniach i dialogu z rządami państw członkowskich. W procesie przygotowywania opinii na równych prawach uczestniczą zespoły reprezentujące państwa Europy Zachodniej i Wschodniej.

Choć powiązania formalne między UE a Radą Europy są na ogół minimalne, w dziedzinie polityki antykorupcyjnej rysują się wyraźne możliwości wprowadzenia do Unii opracowanej przez Radę Europy strategii antykorupcyjnej. Zgodnie z Art. 5 statutu GRECO, Wspólnota Europejska może zostać zaproszona do uczestnictwa w działaniach GRECO w sposób, który zostanie określony w rezolucji dotyczącej takiego uczestnictwa⁹⁹. Po drugie, narzucone państwom kandydującym wymaganie, by podpisały konwencje antykorupcyjne Rady Europy oraz fakt, że niemal wszystkie państwa członkowskie UE należą do GRECO, tworzą wielką moralną – choć nie prawną – siłę nacisku na państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji. Prawnokarna konwencja antykorupcyjna weszła w życie w lipcu 2002 r. Państwa, które ją podpisują, automatycznie zostają członkami GRECO, z zatem obejmuje je monitoring stosowania się do Zasad Przewodnich. Połączenie tych czynników wskazuje prostą drogę, na której i państwa członkowskie, i kandydujące mogą zostać włączone w działające ramy monitorowania korupcji i polityki antykorupcyjnej.

⁹⁹ Statut GRECO, Dodatek do Rezolucji (99)5, Art. 5. <http://www.greco.coe.int> (ostatnio sprawdzany 31 lipca 2002 r.)

5. ZALECENIA

Na podstawie argumentów, zaprezentowanych w niniejszym Raporcie Ogólnym, oraz wniosków z poszczególnych raportów krajowych, PMAUE kieruje poniższe zalecenia dotyczące polityki antykorupcyjnej do państw kandydujących oraz do Unii Europejskiej:

5.1 Zalecenia dla państw kandydujących

Następujące zalecenia odnoszą się ogólnie do państw kandydujących. Konkretnie zalecenia dla poszczególnych krajów zamieszczono w odpowiednich raportach krajowych¹⁰⁰. Należy zatem:

1. Dążyć od międzypartyjnego porozumienia na temat opracowania i realizacji polityki antykorupcyjnej; by to ułatwić, „polityką antykorupcyjną” należy nazywać jedynie te rozwiązania, w których ograniczenie korupcji jest celem *podstawowym*;
2. Sponsorować szczegółowe badania nad korupcją, by zwiększyć wiedzę o zasięgu i charakterze korupcji w konkretnych dziedzinach, jako warunek wstępny do opracowania skutecznej polityki antykorupcyjnej;
3. Sponsorować inicjatywy edukacyjne i zwiększające społeczną świadomość korupcji oraz świadomość prawną obywateli, a także promować rozwój kultury bardziej odpornej na korupcję;
4. Podjąć odpowiednie kroki w celu chronienia prokuratorów przed niewłaściwymi wpływami;
5. Zreformować parlamentarne procedury ustawodawcze, by ograniczyć „zawłaszczenie państwa”, zmieniając je na takie, w których korupcja będzie utrudniona, a także wprowadzając przymusowe i jawne konsultacje ze stowarzyszeniami reprezentującymi grupy interesów;
6. W realistyczny i systematyczny sposób zwalczać protekcję w nominacjach na stanowiska w służbach publicznych;

¹⁰⁰ Fakt, że liczba zaleceń dla poszczególnych państw nieco się różni, nie oznacza, że państwa o większej liczbie zaleceń mają więcej do zrobienia.

7. Przeprowadzić „Audyt Administracji Publicznej” oraz procedur wydawania koncesji i zezwoleń, by zidentyfikować źródła korupcji; także wdrożyć odpowiednie zalecenia;
8. Zreformować procedury administracyjne, by wyposażyć obywateli w rzeczywistą możliwość odwołań, oraz ustalić takie procedury apelacyjne, które pozwolą sądom wpływać na treść decyzji;
9. Podjąć środki mające na celu przeciwdziałanie konfliktowi interesów, budując w tym celu kulturę anty-konfliktową, opartą raczej na ujawnianiu i „samodyskwalifikacji”, a nie przede wszystkim na przepisach zabraniających wchodzenia w takie sytuacje;
10. Opracować kodeksy etyki w administracji publicznej na drodze procesu konsultacji, który umożliwi funkcjonariuszom traktowanie kodeksów jako ich własnych, a nie narzuconych z góry;
11. W kontekście decentralizacji władzy na rzecz samorządów terytorialnych, stworzyć takie rozwiązania, w których istniejące kompetentne organy (szczególnie najwyższe izby kontroli i urzędy zamówień publicznych) są w stanie kontrolować urzędy lokalne i prowadzić w nich audyt;
12. Zreformować przepisy dotyczące finansowania partii politycznych, by zapobiec korupcji na wiele różnych sposobów, takich jak: ustalenie limitu wydatków; zapewnienie wystarczającego finansowania przez państwo, by umożliwić finansowanie kampanii wyborczych bez odwoływania się do sponsorów; oraz powierzenie monitoringu niezależnym instytucjom (np. komisjom wyborczym);
13. Zwrócić baczniejszą uwagę na reformę systemu zamówień publicznych, mającą na celu promowanie uczciwości funkcjonariuszy urzędu zamówień publicznych, a nie wprowadzanie procedur, które i tak dadzą się obejść, a uniemożliwiają samodzielność dobrym urzędnikom;
14. Zapewnić jak największą niezależność radiofonii i telewizji, najlepiej przez przepisy, ściśle określające, które organizacje mają prawo do reprezentacji we władzach zwierzchnich radiofonii i telewizji.

5.2 Zalecenia dla Unii Europejskiej

Należy:

1. Sponsorować badania porównawcze nad korupcją w państwach kandydujących i państwach członkowskich UE;
2. Przystąpić do GRECO;
3. Wykorzystać członkostwo Wspólnoty w GRECO, by wyposażyć Wspólnotę w mandat do:
 - prowadzenia badań nad konkretnymi obszarami korupcji (na przykład finansowaniem partii), dotychczas nie objętymi mandatem;
 - zwiększenia nacisków na państwa członkowskie UE, by zakończyły ratyfikację konwencji antykorupcyjnych Rady Europy, a te, które nie należą do GRECO, by do niej wstąpiły. Dzięki temu wszystkie państwa kandydujące i członkowskie będą mogły być oceniane według Dwudziestu Zasad Przewodnich Zwalczenia Korupcji, opracowanych przez Radę Europy.

Korupcja i polityka antykorupcyjna w Polsce

Raport przedstawia stan na dzień 1 lipca 2002

SPIS TREŚCI

Streszczenie	89
1. Wprowadzenie	93
1.1 Dane dotyczące korupcji i jej i postrzeganie	93
1.2 Główne obszary korupcji	95
1.3 Rządowa polityka antykorupcyjna	98
1.4 Wpływ procesu akcesji do UE	100
2. Instytucje i prawodawstwo	102
2.1 Prawodawstwo antykorupcyjne	102
2.2 Konflikt interesów i deklaracje majątkowe	103
2.3 Kontrola i audyt	104
2.4 Agencje antykorupcyjne	107
2.5 Rzecznik Praw Obywatelskich	108
3. Władza wykonawcza i służba cywilna	110
3.1 Struktura i ramy prawne	110
3.2 Procedury administracyjne i odwoławcze	112
3.3 Konflikt interesów i monitoring deklaracji majątkowych	113
3.4 Mechanizmy kontroli wewnętrznej	116
3.5 Współdziałanie ze społeczeństwem	117
3.6 Korupcja	117
4. Władza ustawodawcza	119
4.1 Wybory	119
4.2 Budżet i mechanizmy kontroli	119
4.3 Konflikt interesów i monitoring deklaracji majątkowych	121
4.4 Immunitet	123
4.5 Korupcja	123

5. Sądownictwo	124
5.1 Ramy prawne	124
5.2 Korupcja	125
6. Finansowanie partii politycznych	127
6.1 Ramy prawne	127
6.2 Kontrola i audyt	129
6.3 Finanse partyjne w praktyce	129
7. Zamówienia publiczne	131
7.1 Uregulowania prawne	131
7.2 Kontrola i audyt	133
7.3 Korupcja	134
8. Służby publiczne	136
8.1 Policja	136
8.2 Służba celna	138
8.3 Służba skarbowa	140
8.4 Służba zdrowia	141
8.5 Edukacja	142
8.6 Koncesje i zezwolenia	143
9. Rola mediów	146
9.1 Wolność prasy	146
9.2 Dostęp do informacji	146
9.3 Przepisy regulujące nadawanie programów radiowych i telewizyjnych	148
9.4 Korupcja w mediach	149
9.5 Media a korupcja	149
10. Zalecenia	150

Errata do wydania polskiego

Str. 90 jest: *„Nie istnieją specjalistyczne agendy do zwalczania korupcji, choć w policji powołano w tym celu wydzielone jednostki.”*

Powinno być: Nie istnieją specjalistyczne agendy do zwalczania korupcji. Tylko w Śląskiej Komendzie Wojewódzkiej Policji powołano w tym celu wydzieloną jednostkę.

Str. 100 jest: *„Hasło to podchwyciły nie tylko główne partie opozycyjne, ale również ugrupowania skrajne, szczególnie Samoobrona (partia wysoce populistyczna, podejmująca działania zbliżone do nieposłuszeństwa obywatelskiego) i Prawo i Sprawiedliwość.”*

Powinno być: Hasło to podchwyciły nie tylko główne partie opozycyjne, ale również ugrupowania skrajne, szczególnie Samoobrona (partia wysoce populistyczna, podejmująca działania zbliżone do nieposłuszeństwa obywatelskiego).

Str. 105 jest: *„Różnica między długością kadencji Prezesa NIK a normalnym cyklem wyborów parlamentarnych dała mu znaczną niezależność, choć wynika to głównie z faktu, że dotychczas prezes zazwyczaj należał do partii, która po najbliższych wyborach przechodziła do opozycji parlamentarnej.”*

Powinno być: Różnica między długością kadencji Prezesa NIK a normalnym cyklem wyborów parlamentarnych dała mu znaczną niezależność, choć wynika to głównie z faktu, że dotychczas prezes zazwyczaj był nominowany przez partię, która po najbliższych wyborach przechodziła do opozycji parlamentarnej.

Str. 105 jest: *„³³ Nie gwarantuje to obiektywnej sprawozdawczości. Na przykład kontrola przeprowadzona w polskiej firmie importującej paliwo, zakończona w 2001 r., początkowo nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości. Jednak ostatecznie opublikowany raport był znacznie bardziej krytyczny. Firma powstała w wyniku polsko-rosyjskiego porozumienia międzyrządowego. 48% udziałów należy do polskiej spółki Skarbu Państwa, 48% do rosyjskiej spółki*

państwowej, zaś 4% do prywatnej spółki polskiej, mającej bliskie powiązania finansowe z rosyjskim przemysłem paliw płynnych. Właścicielem spółki prywatnej jest polski biznesmen, który uprzednio udzielał pożyczek Premierowi i jest przywódcą Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tworzącej koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym. W chwili ukończenia kontroli prezesem NIK był sympatyk i były członek PSL, natomiast jego następcą jest związany z opozycyjną AWS (Solidarnością).”

Powinno być: ³³ Nie gwarantuje to obiektywnej sprawozdawczości. Na przykład kontrola przeprowadzona w polskiej firmie importującej paliwo, zakończona w 2001 r., początkowo nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości. Jednak ostatecznie opublikowany raport był znacznie bardziej krytyczny. Firma powstała w wyniku polsko-rosyjskiego porozumienia międzyrządowego. 48% udziałów należy do polskiej spółki Skarbu Państwa, 48% do rosyjskiej spółki państwowej, zaś 4% do prywatnej spółki polskiej, mającej bliskie powiązania finansowe z rosyjskim przemysłem paliw płynnych. Właścicielem spółki prywatnej jest polski biznesmen, który uprzednio udzielał pożyczek Premierowi (przywódcy Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tworzącej koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym). W chwili ukończenia kontroli prezesem NIK był sympatyk i były członek PSL, natomiast jego następcą jest związany z opozycyjną AWS (Solidarnością).

Str. 122 jest: „Przyjęta poprawka pozwala obecnie Komisji Etyki na analizę treści deklaracji, choć nie może ich ona porównywać z deklaracjami składanymi w urzędach skarbowych.”

Powinno być: Przyjęta poprawka pozwala obecnie Komisji Etyki na analizę treści deklaracji i porównywanie ich z deklaracjami składanymi w urzędach skarbowych.

STRESZCZENIE

Choć w porównaniu z innymi państwami kandydującymi do UE Polska nie wypada źle w międzynarodowych indeksach korupcji, dane przedstawione w niniejszym raporcie sugerują, że korupcja w Polsce w najlepszym wypadku nie maleje, a w wielu dziedzinach być może nawet wykazuje tendencję wzrostową. W ciągu ostatnich dwóch-trzech lat zauważalnie wzrosła liczba skandali korupcyjnych, w które zamieszani byli ministrowie i inni politycy. Coraz więcej mówi się także o uchwaleniu odpowiednich praw i podjęciu szerokich działań, mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Od 1998 roku wyraźnie wzrosła liczba wyroków skazujących w procesach o korupcję, jednak liczba ujawnionych skandali i zwiększona społeczna świadomość zachowań korupcyjnych jest raczej skutkiem śledczej działalności mediów, a nie usprawnienia pracy organów ścigania. Badania opinii publicznej wskazują, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w służbie zdrowia, sądownictwie, samorządzie lokalnym i państwowej administracji centralnej. Wydaje się ponadto, że stanowi ona dość poważny problem w procedurach prywatyzacyjnych, działaniach agencji pozabudżetowych, finansowaniu partii politycznych, służbach celnych i skarbowych. Uważa się też, że szybko rośnie korupcja w sektorze prywatnym.

W Polsce nie wypracowano jeszcze jednolitej strategii działań antykorupcyjnych, co więcej, dobra wola rządu w tej dziedzinie budzi poważne wątpliwości. Od 1997 roku przyjęto wiele aktów prawnych i innych środków przeciwdziałania korupcji, szczególnie ustawę o dostępie do informacji publicznej oraz nową ordynację wyborczą, uściślającą przepisy dotyczące finansowania partii politycznych. Wprowadzono także istotne zmiany do aktów prawnych wymierzonych przeciwko przekupstwu i sprzedajności. Jednak żadna z tych inicjatyw nie wyszła od rządu, który odmówił nawet przedyskutowania koncepcji opracowania krajowej strategii antykorupcyjnej. Partie polityczne, tworzące poprzednią koalicję rządową, odrzuciły propozycję powołania centralnej agencji do walki z korupcją. Publiczną debatę na temat korupcji utrudnia rozpatrywanie jej w kategoriach politycznych. Co więcej, rosnące poparcie dla najbardziej populistycznego spośród liderów partii politycznych wskazuje, że opinia publiczna może okazać się czynnikiem destabilizującym w kształtowaniu skutecznej polityki antykorupcyjnej, a nie siłą wspierającą taką politykę.

Komisja Europejska niezmiennie uważa, że korupcja jest w Polsce poważnym problemem, i krytykuje rząd za brak konsekwentnego przeciwdziałania temu zjawisku. Wiele co bardziej znaczących kroków rząd podjął jedynie na skutek nacisków za strony UE, szczególnie jeśli chodzi o poprawki do ustawy o zamó-

wieniach publicznych. Komisja nie wspomagała jednak bezpośrednio formułowania założeń polityki antykorupcyjnej.

By zaspokoić wymagania międzynarodowych konwencji antykorupcyjnych, Polska musi wypełnić wiele luk w przepisach prawnych dotyczących przekupstwa i sprzedajności. Według stanu prawnego na czerwiec 2002 r., osób prawnych nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przekupstwo ani sprzedajność, łapownictwo w sektorze prywatnym nie nosi znamion przestępstwa, korzyści niematerialne odniesione przez osoby trzecie nie są traktowane jako sprzedajność, a definicja urzędnika publicznego wymaga doprecyzowania.

Wyżsi rangą urzędnicy państwowi muszą poddać się pewnym ograniczeniom w podejmowaniu dodatkowych zajęć, inaczej bowiem mogłoby dojść do nadużywania pełnionego przez nich stanowiska lub konfliktu interesów. Przepis ten jest powszechnie łamany. Innym urzędnikom publicznym nie wolno podejmować dodatkowej pracy bez zgody przełożonych, wydaje się jednak, że zgoda ta jest w większości wypadków udzielana, szczególnie na szczeblu władz lokalnych. Także parlamentarzystów dotyczą pewne ograniczenia w podejmowaniu dodatkowych zajęć, ale w praktyce przepisy te bywają obchodzone. Wyżsi urzędnicy i parlamentarzyści muszą ponadto składać deklaracje o dochodach i korzyściach majątkowych, choć nakaz ten jest mało skuteczny: deklaracji nie sposób zweryfikować, naruszenia prawa są częste, a deklaracje urzędników nie są ujawniane.

Polska dokonała znacznych postępów w dziedzinie wprowadzania efektywnego systemu państwowej kontroli finansowej. Szczególnie sprawną instytucją jest Naczelna Izba Kontroli, funkcjonująca najlepiej ze wszystkich tego typu instytucji w krajach kandydujących do UE. NIK w ogromnej mierze przyczynia się do ujawniania korupcji oraz błędów prawnych i funkcjonalnych, które korupcję ułatwiają. Z drugiej strony zakres wdrażania sformułowanych przez NIK zaleceń pozostaje niezadowolający. Choć audyt wewnętrzny jest mniej rozwinięty, nowe prawa, które weszły w życie w roku 2002, stanowią bardzo ważny krok w kierunku powołania niezależnych komórek audytu wewnętrznego.

Nie istnieją specjalistyczne agendy do zwalczania korupcji, choć w policji powołano w tym celu wydzielone jednostki. Także i prokuratura nie jest w stanie skutecznie walczyć z korupcją, częściowo ze względu na brak specjalistów w tej dziedzinie, częściowo zaś na skutek braku niezależności, wynikającej z politycznego charakteru stanowiska Prokuratora Generalnego. Od 1987 roku istnieje biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, choć dotychczas nie zajmowało się ono korupcją.

Od 1990 roku polska administracja publiczna była kilkakrotnie reformowana,

szczególnie na skutek decentralizacji i uchwalenia Ustawy o Służbie Cywilnej, stanowiącej ważny krok ku odpolitycznieniu administracji państwowej. Znaczącym problemem pozostaje jednak protegowanie „swoich”. Obecny rząd zrobił w tej sprawie krok wstecz. Jak się wydaje, łapownictwo nie jest istotnym zjawiskiem na szczeblu rządu centralnego, z poważnymi problemami wiąże się natomiast niekontrolowane delegowanie zadań przez administrację publiczną (*outsourcing*).

Znaczna część wydatków publicznych w Polsce przechodzi przez agencje i fundusze państwowe, których budżety nie są zatwierdzane przez Sejm. Liczne informacje wskazują, że one właśnie stanowią jedno z głównych ognisk korupcji na wysokich szczeblach. W agencjach tych (oraz w przedsiębiorstwach państwowych) funkcjonuje system protegowania „swoich” przez partie polityczne, które być może są następnie dofinansowywane ze środków tych funduszy. Znaczącym źródłem korupcji pozostaje całkowity brak regulacji prawnych dotyczących lobbyingu, a zdarzały się nawet wypadki prowadzenia lobbyingu lub podejmowania podejrzanych dodatkowych zajęć przez parlamentarzystów.

Sondaże opinii publicznej wskazują, że sądy uważane są za jedną z najbardziej skorumpowanych instytucji w Polsce, choć dowody na panującą w nich korupcję mają głównie charakter anegdotyczny. Ponadto w wielu wypadkach, w których jest mowa o skorumpowanym wymiarze sprawiedliwości, w rzeczywistości chodzi o skorumpowanych prawników. Zła organizacja pracy sądów, uciążliwe procedury, opóźnienia oraz (przynajmniej aż do 2002 roku) źle funkcjonujące mechanizmy dyscyplinarne złożyły się na system podatny na korupcję. Niedawno wprowadzono jednak głębokie zmiany w postępowaniu dyscyplinarnym. Na korupcję w wymiarze sprawiedliwości Komisja Europejska zwróciła szczególną uwagę.

Aż do roku 2001, gdy znowelizowano ustawę o partiach politycznych oraz ustawę o ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, przepisy dotyczące finansowania partii politycznych były bardzo nieprecyzyjne i otwierały szerokie pole dla korupcji. Nowe przepisy mogą przyczynić się do znacznego ograniczenia korupcji, wprowadzając bowiem finansowanie partii przez państwo, narzucając górne pułapy wydatków w kampanii wyborczej, zabraniając dotowania przez przedsiębiorstwa i oddając silne mechanizmy kontrolne w ręce Państwowej Komisji Wyborczej. Skuteczność nowego systemu wypróbowano w początkach 2002 roku, gdy Komisja stwierdziła, że kilka partii naruszyło prawo w wyborach parlamentarnych w 2001 roku.

Tymczasem korupcję uważa się za zjawisko powszechne. Wydaje się, że wśród wszystkich krajów kandydujących do UE jedynie w Polsce występuje tendencja do niejawnego lub nielegalnego finansowania partii politycznych przez przedsiębiorstwa państwowe.

Polskie prawo o zamówieniach publicznych jest zgodne z wymaganiami UE, zaś zmiany, wprowadzone do jego treści w 1997 roku przyczyniły się do położenia kresu najbardziej rażącym praktykom korupcyjnym. Jednak Urząd Zamówień Publicznych wydaje się niezdolny do sprawdzenia wystarczającej liczby przetargów, a wiele źródeł wskazuje, że korupcja w tym obszarze pozostała nagminna. Największy skandal, który dotknął poprzedni rząd, wynikał z korupcji w publicznym przetargu, zorganizowanym przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

Korupcja może okazać się zjawiskiem powszechnym także w wielu służbach publicznych w Polsce. Poważnym problemem jest korupcja w policji, szczególnie drogowej. Ostatnio przyjęte mechanizmy antykorupcyjne być może polepszyły nieco sytuację w służbach celnych, które przez wiele lat uważano za siedlisko korupcji. Również służby skarbowe są poważnie narażone na korupcję, ponieważ tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym z dużą dowolnością mogą przyznawać firmom ulgi i zwolnienia podatkowe, choć od 1998 roku zakres tej dowolności został znacznie ograniczony. Według sondaży szczególnie skorumpowana jest służba zdrowia, a nieformalne opłaty są tak powszechne, że wręcz jawne. Równie znaczącym problemem jest korupcja w oświacie. Tak w służbie zdrowia, jak w szkolnictwie korupcję ułatwia fakt, że przepisy prawne dotyczące łapownictwa niewystarczająco obejmują lekarzy i nauczycieli. I w końcu, ogromnie korupcjogenny jest system przyznawania koncesji i określania kontyngentów, choć nowe przepisy, przyjęte w 1999 roku, znacząco zliberalizowały odnośne procedury. Na korupcji opera się również rejestracja firm.

Wolności słowa w pewnej mierze zagrażają przepisy, przewidujące sankcje prawne za obrazę urzędnika państwowego, choć w praktyce nie wydaje się, by miało to poważniejsze znaczenie. W 2001 roku weszła w życie ustawa o dostępie do informacji publicznych, ale jeszcze w marcu 2002 roku jej wpływ był ograniczony. Przepisy dotyczące wydawania koncesji radiowych i telewizyjnych są wysoce upolitycznione, zaś Telewizja Polska – na skutek nadzoru politycznego – nie jest w stanie prowadzić niezależnego, dociekliwego dziennikarstwa. Pomimo tych ograniczeń, prasa szczególnie aktywnie tropi przejawy korupcji i w kilku wypadkach wymusiła podjęcie oficjalnych działań w sprawach opisywanych w artykułach.

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach dość szybko rosła świadomość powszechnego charakteru korupcji, ponieważ korupcja stała się znaczącą kwestią polityczną. Badania opinii publicznej wskazują, że znaczna część społeczeństwa zetknęła się z łapownictwem. Choć według międzynarodowych indeksów korupcji Polska nie wypada szczególnie źle w porównaniu z innymi państwami kandydującymi do UE, dane zawarte w niniejszym raporcie wskazują, że korupcja w najlepszym przypadku nie maleje, a w wielu dziedzinach życia być może nawet wzrasta.

1.1 Dane dotyczące korupcji i jej postrzeganie

Liczby osób, skazanych na podstawie odpowiednich przepisów antykorupcyjnych, przedstawiono w Tabeli 1. Główne elementy działań przeciwko przekupstwu czynnemu wprowadzono dopiero w 1998 r., trudno więc ocenić tendencje, panujące w tej dziedzinie. Wydaje się, że rośnie liczba wyroków skazujących za dawanie łapówek. Liczba wyroków – szczególnie za przyjmowanie łapówek – jest relatywnie mniejsza niż w Republice Czeskiej lub na Węgrzech, jeśli weźmie się pod uwagę wielkość kraju.

Tabela 1: Liczba wyroków skazujących za korupcję w latach 1993-2001¹

Rodzaj przestępstwa	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999	2000	2001**
Przekupstwo bierno	96	71	68	72	106	28	116	104	99
Przekupstwo czynne						60	305	395	415
Kupczenie wpływami							16	22	20
Naruszenie interesu publicznego lub prywatnego przez urzędnika publicznego	34	30	30	46	62	25	57	59	100

Uwagi: * Dane statystyczne za rok 1998 obejmują cztery miesiące (wrzesień-grudzień), ponieważ nowy Kodeks karny wszedł w życie we wrześniu 1998 r.

** Wyroki nieprawomocne (tzn. niektóre wyroki podlegają apelacji).

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

¹ Do 1997 r. przekupstwa biernego dotyczył Art. 239 Kodeksu karnego, a po 1998 r. – Art. 228. Art. 229 mówi o przekupstwie czynnym. Art. 230 dotyczy kupczenia wpływami w instytucjach państwowych lub samorządach terytorialnych. Naruszanie interesów publicznych lub prywatnych przez sprzeniewierzenie się obowiązkom urzędnika publicznego było ujęte w Art. 246 do 1997 r., a w Art. 231 od 1998 r.

Postrzeżenie

Pozycja, zajmowana przez Polskę w Indeksie Percepcji Korupcji, przygotowywanym przez Transparency International, pozostaje stabilna od 1999 roku z wynikiem 4,2² w 1998 roku (44 miejsce); 4,1 w 2000 r. (43 miejsce) i 4,1 w 2001 r. (44 miejsce). Według badań, przeprowadzonych w 1999 roku przez Bank Światowy i EBOiR pod nazwą *Business Environment and Enterprise Performance Survey*, korupcja administracji stanowi stosunkowo niewielki problem w porównaniu z innymi krajami regionu. Przedsiębiorstwa twierdzą bowiem, że na przekupstwa wydają średnio 1,2% rocznych przychodów³. Według interpretacji tych samych badań, dokonanej przez Bank Światowy, Polska nie cierpi na poważny przypadek *state capture* („zawłaszczenia państwa”), bowiem jej *capture economy index* („wskaźnik zawłaszczenia gospodarki”) wynosi 12 i jest zbliżony do najlepszych wskaźników w regionie⁴.

Jednak powszechne odczucie, że politycy są skorumpowani, wzrastało od połowy lat 90-tych XX w. W badaniach krajowych, prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej, udział respondentów uważających korupcję za „bardzo wielki problem” rósł od 33% w roku 1991 do 49% w roku 1992, 46% w roku 2000 i 68% w sierpniu 2001 r.⁵. Ponadto w tym ostatnim badaniu 70% respondentów zgodziło się, że wielu najwyższych urzędników czerpie nieuzasadnione korzyści ze swoich stanowisk, podczas gdy w badaniach prowadzonych w poprzednich pięciu latach takiej odpowiedzi udzielało 50-60% respondentów.

W listopadzie 2000 r. prowadzony przez Fundację Stefana Batorego program „Przeciw korupcji” oraz Instytut Spraw Publicznych zlecił badanie łapownictwa na próbie 1055 osób⁶. Czternaście procent respondentów przyznało, że w poprzednich trzech-czterech latach wręczyło łapówkę, co stanowi pewien spadek w stosunku do bardzo podobnych badań, prowadzonych uprzednio przez CBOS (19% w lipcu 1999, 20% w kwietniu 1997 i 16% w październiku 1993). Dwadzie-

² Skala sięga od 0 (wysoki poziom korupcji) do 10 (najniższy poziom korupcji). Informacje pochodzą z <http://www.transparency.org> (ostatnio sprawdzane 23 sierpnia 2002 r.)

³ J. Hellman, G. Jones and D. Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition* [Chwytać państwo, chwytac dzień. Zawłaszczenie państwa, korupcja i wpływy w okresie przemian], Instytut Banku Światowego i EBOiR, wrzesień 2000, s. 7.

⁴ *Ibidem*, s. 9. Wskaźnik jest średnim procentem firm twierdzących, że odczuwają wpływ *state capture* (korupcji w procesie uchwalania przepisów i praw) w różnych dziedzinach.

⁵ 24% uważało, że wypadki korupcji zdarzają się rzadko, 1% – że w ogóle się nie zdarzają, a 14% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. A. Grudniewicz, „Korupcja i afery korupcyjne w Polsce”, raport CBOS no. 2554, 2 sierpnia 2001: badanie przeprowadzone w sierpniu 2001 na próbie 964 osób.

⁶ A. Kubiak, *Korupcja w życiu codziennym. Raport z badań*, Program „Przeciw korupcji” Fundacji Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001

ścia dziewięć procent respondentów stwierdziło, że zna osobiście kogoś, kto przyjmuje łapówki, zaś procent ten był wyższy wśród respondentów wyżej wykształconych oraz studentów. Podjęta w tym samym badaniu próba oceny rzeczywistej liczby osób, dających łapówki, wskazała, że w grupie badanej mogło to być nawet powyżej 50%. Według udzielonych odpowiedzi, większość łapówek była niewielka: 23% nie sięgało 100 zł, a jedynie 11% przekraczało 1500 zł. Wysokie łapówki otrzymywali jednak przede wszystkim lekarze, co wskazuje na powagę problemu korupcji w tym sektorze i budzi obawy o jej wpływ na jakość opieki lekarskiej nad chorymi o niskich dochodach. Choć 80% respondentów zgodziło się, że zawsze i w każdym wypadku łapówki są nieetyczne, 42% uważało, że bywają sytuacje, w których wręczenie łapówki jest uzasadnione.

W 1999 r. przypadkowo dobrana próba 101 posłów do Sejmu wypełniła ankietę, dotyczącą postrzegania przez nich problemu korupcji⁷. Osiemnaście procent posłów odpowiedziało, że korupcja wśród polityków jest częsta lub bardzo częsta, 40% uważało, że jest „przeciętna”, zaś 32% uważało ją za zjawisko rzadkie lub bardzo rzadkie.

Choć powyższe badania wskazują, że korupcja stanowi znaczący problem, wydają się one także potwierdzać inne badania (np. klientów administracji publicznej, zob. Część 3.6) świadczące o tym, że obywatele postrzegają korupcję jako zjawisko znacznie powszechniejsze niżby to uzasadniały ich rzeczywiste doświadczenia w tym względzie⁸.

1.2 Główne obszary korupcji

Z wyników badań opinii publicznej wynika, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w służbie zdrowia, sądownictwie, władzach lokalnych i centralnej administracji państwowej. Korupcja wydaje się być także nieodłącznym elementem procesów prywatyzacyjnych, działalności agencji pozabudżetowych, finansowania partii politycznych oraz służb celnych i podatkowych. Uważa się także, że gwałtownie rośnie korupcja w sektorze prywatnym.

Według wspomnianego wyżej badania opinii publicznej, przeprowadzonego przez CBOS, 67% respondentów uważa, że najbardziej skorumpowana jest służba zdrowia, następnie sądownictwo (49%), władze lokalne (39%), centralna administracja państwowa (25%) i policja (23%). Posłowie do Sejmu najczęściej wskazują urzędników celnych (89%), następnie polityków szczebla lokalnego (63%),

⁷ J. Kurczewski, *Posłowie a opinia publiczna*, Warszawa 1999

⁸ Szczególnie “Korupcja w życiu publicznym, raport CBOS, listopad 1999

lokalną administrację (53%), krajową administrację publiczną (50%), policję (46%) oraz polityków szczebla krajowego (38%)⁹.

Raport na temat korupcji, opublikowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, oparty na danych policyjnych, wskazuje, że korupcja najczęściej występuje w następujących sektorach¹⁰:

- Ubezpieczenia (fałszowanie polis, wystawianie polis na fikcyjne pojazdy, likwidacja fikcyjnych szkód majątkowych, zwłaszcza komunikacyjnych i rolniczych);
- Przedsiębiorstwa państwowe (szczególnie w branży energetycznej, gospodarce żywnościowej i przemyśle cementowo-wapiennym);
- Administracja państwowa i samorządowa (szczególnie przy wydawaniu decyzji administracyjnych);
- Sektor bankowy (współpraca pracowników banków ze zorganizowanymi grupami przestępczymi, co łączy się z naruszaniem przepisów bankowych);
- Służba zdrowia (wydawanie fałszywych zwolnień lekarskich oraz uprawniających do uzyskania nienależnych korzyści);
- Prywatyzacja i reprivatyzacja;
- Agencje kontroli i nadzoru, w tym władze skarbowe, celne oraz sądy gospodarcze w przypadku spraw o upadłość podmiotów gospodarczych;
- Zamówienia publiczne.

Najwyższa Izba Kontroli zebrała liczne dowody świadczące o korupcji, a w każdym razie o niegospodarności, szczególnie w wypadku procesów prywatyzacyjnych. Główne zarzuty dotyczą braku jasnych kryteriów lub celów prywatyzacji, zaniżania (czasem w ogromnej skali) wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw¹¹,

⁹ J. Kurczewski, *op. cit.*

¹⁰ "Działania podejmowane przez rząd w celu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej i korupcji", <<http://www.kprm.gov.pl>>, (ostatnio sprawdzane 23 sierpnia 2002).

¹¹ Zob. np. raport NIK z kontroli prywatyzacji Cementowni Ożarów S.A. w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, marzec 2000, aneks 3, ss. 5-6, lub raport pokontrolny NIK w 1998 dot. prywatyzacji Domów Towarowych Centrum, w: *op. cit.*, aneks 2, ss. 2-5. W tym drugim wypadku NIK stwierdza, że Minister Skarbu "ignorował liczne sygnały, łącznie z tymi pochodzącymi z Naczelnej Izby Kontroli, wskazujące na konieczność zweryfikowania warunków niekorzystnego kontraktu". Po kontroli prywatyzacji Krajowej Agencji Wydawniczej podejrzenia o korupcję sprawiły, że NIK złożył w prokuraturze zawiadomienie o przestępstwie.

niekorzystnych umów z konsultantami ds. prywatyzacji oraz braku niezależnego systemu weryfikacji wyceny prywatyzowanego majątku, sporządzanej przez firmy doradcze. W marcu 2000 roku NIK również opublikował raport na temat zagrożenia korupcją, oparty na przeprowadzonych kontrolach. Raport wskazywał na następujące dziedziny „najbardziej zagrożone... korupcją”: prywatyzacja, gospodarowanie majątkiem publicznym, działalność funduszy celowych i agencji (agencje pozabudżetowe, zob. część 5.1), udzielanie zamówień publicznych, ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji, administracja skarbową, służby celne, służby inspekcji i nadzoru, policja oraz finansowanie badań naukowych. NIK wskazał również na następujące „mechanizmy korupcyjne”: nadmierną władzę poszczególnych urzędników; dowolność decyzji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, słabość kontroli wewnętrznej, nierówny dostęp do informacji, brak personalnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje, w tym brak jasnego uregulowania i określenia zakresu kompetencji, oraz brak działań antykorupcyjnych, szczególnie zaś niedoskonałość systemu weryfikacji deklaracji majątkowych, składanych przez urzędników¹².

Raport Banku Światowego, przygotowany w 1999 roku na podstawie badań i wywiadów, wskazał „korupcję na wysokim szczeblu” (rozumianą jako korupcja wysokich i wybieralnych urzędników, w tym parlamentarzystów, ministrów, prokuratorów i sędziów) jako tę dziedzinę życia państwa, gdzie problem ten jest najpoważniejszy. Raport wylicza także inne obszary, na których występuje zagrożenie: konflikt interesów, finanse partii politycznych, sądy i prokuratura, władze terenowe, zamówienia publiczne, prywatyzacja, fundusze pozabudżetowe, administracja podatkowa i celna, koncesje i kontyngenty, oraz służba zdrowia¹³. Fundusze pozabudżetowe, operujące ponad jedną trzecią publicznych dochodów i wydatków w Polsce, pozostają głównym źródłem korupcji w systemie politycznym i administracji państwowej. Uważa się powszechnie, że partie polityczne w Polsce przez całe lata 1990-te angażowały się w liczne przedsięwzięcia związane z działaniami korupcyjnymi, choć ani jeden taki wypadek nie został udowodniony. Udzielając wywiadów, parlamentarzyści często czynili aluzje do tych praktyk¹⁴, a zasięg tego problemu był jedną z głównych przyczyn przyjęcia nowej ustawy na temat finansowania partii politycznych

¹² Streszczenie materiałów zawartych w raporcie NIK z 2000 r. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, marzec 2000, udostępnionych ISO 19 marca 2000

¹³ *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Bank Światowy Biuro w Warszawie, Warszawa, 1999; część dotycząca głównych obszarów zagrożonych korupcją w Polsce zob.: <<http://www.worldbank.org/pl/ECA/Poland.nsf/ECADocByUnid/85256B560077051E85256AA400741B32?Opendocument>>, (ostatnio sprawdzany 27 sierpnia 2002).

¹⁴ J. Kurczewski, *op. cit.*

(zob. część 6.1). Panuje zgodna opinia, że korupcja stanowi znaczący problem we władzach szczebla lokalnego, szczególnie po przeprowadzeniu szeroko zakrojonej decentralizacji. Mimo przyjęcia regulacji prawnej zgodnej z dyrektywami UE, także i dziedzina zamówień publicznych pozostaje podatna na różnego rodzaju praktyki korupcyjne.

Jeśli chodzi o tendencje występowania korupcji, dane zebrane podczas przygotowywania niniejszego raportu wskazują, że korupcja w najlepszym wypadku nie rośnie, choć tendencja ta zmienia się zależnie od dziedziny. Na przykład korupcja w finansowaniu partii politycznych być może zaczyna się kurczyć na skutek wprowadzenia skuteczniejszych rozwiązań prawnych, lecz – zdaniem urzędników NIK – w sektorze prywatnym rośnie w szybkim tempie.

1.3 Rządowa polityka antykorupcyjna

Od 1997 r. wprowadzono wiele rozwiązań prawnych i innych, mających na celu przeciwdziałanie korupcji¹⁵. Chodzi tu szczególnie o Ustawę o dostępie do informacji publicznych, ustawy o ordynacji wyborczej oraz o partiach politycznych, w których sprecyzowano i zawężono zasady finansowania partii politycznych. Żadna z tych inicjatyw ustawodawczych nie wyszła ze strony rządu, lecz zostały one zaproponowane przez posłów. Z kolei propozycja ustawy o powołaniu Centralnego Biura ds. Walki z Korupcją, zgłoszona przez posłów z rządzącej AWS za kadencji parlamentu 1997-2001, została odrzucona na skutek sprzeciwu innej rządzącej partii koalicyjnej oraz będących wówczas w opozycji SLD i PSL.

Polska nie dysponuje jeszcze skoordynowaną strategią antykorupcyjną. W maju 2000 r. ówczesny wicepremier Leszek Balcerowicz zainicjował powołanie grupy roboczej przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów, mającej na celu przygotowanie raportu na temat źródeł korupcji oraz planu działań w celu ich likwidacji. W skład grupy roboczej, której przewodniczył wiceminister finansów, weszli wiceministrowie z kluczowych resortów i przedstawiciele instytucji rządowych. Powołano ekspertów z Najwyższej Izby Kontroli, Banku Światowego, Instytutu Spraw Publicznych oraz Programu „Przeciw korupcji”, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego. Przygotowany przez grupę roboczą raport proponował wprowadzenie licznych poprawek do przyjętych ustaw oraz podjęcie innych niezbędnych inicjatyw ustawodawczych. Sformułowano również konkretne propozycje rozwiązań w dziedzinach: administracji skarbowej,

¹⁵ Zob. *Działania podejmowane przez rząd w celu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej i korupcji* <<http://www.kprm.gov.pl>>, (ostatnio sprawdzane 23 sierpnia 2002).

służb celnych, policji drogowej, służby zdrowia oraz sądownictwa. W sierpniu 2000 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zaaprobował wnioski przedstawione przez grupę roboczą, nie stały się one jednak nigdy przedmiotem dyskusji w rządzie, głównie na skutek ówczesnego załamania się koalicji rządzącej, a konkretnie odejścia z rządu Unii Wolności (której członkiem był Balcero-wicz). Choć poszczególne ministerstwa na własną rękę wprowadziły niektóre zalecenia raportu, zaproponowana strategia nigdy nie otrzymała rangi oficjalnego dokumentu, wiążącego dla rządu, i nie została wdrożona w pełni.

Kolejną inicjatywą, podjętą w tym samym okresie przy wsparciu Banku Świato-wego, było powołanie liczącej około 30-tu osób Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją, w skład której weszli politycy, posłowie, urzędnicy państwowi, naukowcy, działacze organizacji pozarządowych, przedstawiciele związków zawodowych, duchowni i dziennikarze. W maju 2001 r. grupa opublikowała dokument zatytułowany „Założenia strategii zwalczania korupcji w Polsce”, w którym zawarto szereg dość ogólnych propozycji działań antykorupcyjnych. Formalnie na tę inicjatywę odpowiedziały cztery partie polityczne, ale Grupie nie udało się zainteresować dokumentem żadnych władz państwowych, nawet po przeprowadzonych we wrześniu 2001 r. wyborach parlamentarnych. Nowy rząd, który objął władzę w październiku 2001 r., nie opracował jeszcze żadnego programu walki z korupcją, mimo że było to jedno z głównych haseł wyborczych tworzących go partii. Choć Grupa Robocza ds. Walki z Korupcją koordynuje działania różnych działów i agend podlegających Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w większości pozostałych instytucji państwowych w dziedzinie tworzenia i koordynowania działań antykorupcyjnych panuje chaos.

Inne ważne akty prawne, przyjęte w minionych latach, to:

- Ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (2000)¹⁶;
- Nowelizacja Ustawy o zamówieniach publicznych (2001)¹⁷
- Ustawa o dostępie do informacji (2001)¹⁸.

¹⁶ Ustawa z o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, przyjęta 16 listopada 2000 r.; Dziennik Ustaw 2000, nr 116, poz. 1216

¹⁷ Ustawa o zmianach w Ustawie o zamówieniach publicznych, przyjęta 26 lipca 2001; Dziennik Ustaw 2001, nr 113, poz. 1208

¹⁸ Ustawa o dostępie do informacji publicznej, przyjęta 6 września 2001; Dziennik Ustaw 2001, nr 12, poz. 1198

Do innych ważnych kroków, podjętych przez rząd w latach 1997-2001, należało powołanie w 1998 r. Zarządów Spraw Wewnętrznych (od 2000 r. Biur Spraw Wewnętrznych) w policji i straży granicznej, mających na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji wewnątrz tych organów, a także ustanowienie w 1999 r. nowego Korpusu Służby Cywilnej, stanowiącego podstawę w pełni profesjonalnej służby cywilnej.

Korupcja jako kwestia polityczna

Paradoksalnie, głównym problemem, utrudniającym walkę z korupcją w Polsce, jest traktowanie korupcji jak kwestii politycznej. Korupcja stała się modna w 2001 r. i posłużyła za jedno z nośnych haseł wyborczych na skutek serii skandali rządowych. Hasło to podchwyciły nie tylko główne partie opozycyjne, ale również ugrupowania skrajne, szczególnie Samoobrona (partia wysoce populistyczna, podejmująca działania zbliżone do nieposłuszeństwa obywatelskiego) i Prawo i Sprawiedliwość. Osiągnięcie przez korupcję statusu kwestii politycznej sprawia, że trudno zapewne będzie uzyskać międzypartyjne poparcie dla wszechstronnej i ukierunkowanej strategii działań antykorupcyjnych.

1.4 Wpływ procesu akcesji do UE

Unia Europejska regularnie podkreśla, że korupcja jest w Polsce istotnym problemem, i krytykuje rząd za niedostateczne wysiłki w celu jej przeciwdziałania.

- W *Raporcie Okresowym* z 1998 r. zauważono, że sformułowane przez Komisję Unii Europejskiej zalecenie nasilenia walki z korupcją nie spotkało się z wystarczającym odzewem, a „postępy we wprowadzaniu rzeczywistej polityki antykorupcyjnej są niewielkie”¹⁹.
- Korupcja wciąż była „przedmiotem głębokiego niepokoju” w *Raporcie Okresowym* z 1999 r., według którego „Polska powinna przeciwdziałać temu poważnemu problemowi. Zreformowanie statusu służby cywilnej może okazać się istotnym elementem poprawy sytuacji”²⁰.
- W *Raporcie Okresowym* z 2000r. wyrażono opinię, że dostępne dane wskazują na „szereg nieprawidłowości, tworzących sprzyjające korupcji środowisko: nadmiernie rozrośniętą, ale niesprawną biurokrację,

¹⁹ Komisja Unii Europejskiej, *1998 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession* [Raport Okresowy Komisji Europejskiej dotyczący postępów Polski na drodze ku akcesji], s. 11

²⁰ Komisja Unii Europejskiej, *1999 Regular Report*, s. 15

brak odpowiedniego nadzoru, nieprzejrzystość działań oraz ogólny brak odpowiedzialności personalnej”²¹.

- W 2001 r. Komisja zwróciła uwagę, że w odniesieniu do korupcji w Polsce „panuje ogólne odczucie, że korupcja jest powszechna. Jest to szkodliwe tak w skali krajowej, jak międzynarodowej”²². *Raport Okresowy* z 2001 r. chwalił nowo przyjęte regulacje prawne (np. dotyczące prania brudnych pieniędzy) oraz podpisanie prawnokarnej konwencji o korupcji, opracowanej przez Radę Europy, dodawał jednak, że „potrzeba zdecydowanych starań, by nasilić walkę policji i służb granicznych z korupcją”²³.

Nie sposób ocenić, jaka część kroków podjętych przez władze przeciw korupcji wynika z wymogów procesu akcesji do UE, jednak ogromne znaczenie ma waga, jaką Komisja przywiązuje do walki z korupcją oraz jej pogląd, że kwestia ta może okazać się czynnikiem hamującym proces akcesji. Świadczy o tym fakt, że rząd przyjął wiele rozwiązań antykorupcyjnych sugerowanych przez Komisję, takich jak reforma służby cywilnej²⁴ czy ustawa o dostępie do informacji publicznej²⁵. Jeden z posłów na Sejm stwierdził w odniesieniu do niedawnej nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych, że „głównym celem zmian jest dostosowanie ustawy do prawodawstwa unijnego, zwiększenie konkurencyjności na rynku wewnętrznym oraz zwiększenie przejrzystości procedur przez ułatwienie dostępu do informacji na każdym etapie przetargu”.

W opracowaniu polityki antykorupcyjnej w Polsce nie były zaangażowane żadne programy PHARE.

²¹ Komisja Unii Europejskiej, *2000 Regular Report*, s. 18

²² Komisja Unii Europejskiej, *2001 Regular Report*, s. 21.

²³ Komisja Unii Europejskiej, *2001 Regular Report*, s. 21.

²⁴ Komisja Unii Europejskiej, *1998 Regular Report*, s. 11.

²⁵ Komisja Unii Europejskiej, *2000 Regular Report*, s. 18

2. INSTYTUCJE I PRAWODAWSTWO

2.1 Prawodawstwo antykorupcyjne

Zgodnie z polskim Kodeksem karnym, przestępstwem jest i dawanie, i przyjmowanie łapówek. Kodeks karny spełnia wszystkie wymagania, stawiane przez międzynarodowe konwencje antykorupcyjne. Jedynym wyjątkiem w tym względzie są przepisy, przyjęte w Prawnokarnej Konwencji o Korupcji, zatwierdzonej przez Radę Europy, a dotyczące uznania za przestępstwo łapownictwa w sektorze prywatnym, wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz uznania za przestępstwo uzyskiwania korzyści niematerialnych przez osoby trzecie. Definicja funkcjonariusza publicznego nie jest całkiem jednoznaczna, choć niedawne decyzje sądowe wyjaśniły nieco sytuację.

- Przyjęcie korzyści majątkowej jest karane pozbawieniem wolności przez okres od sześciu miesięcy do ośmiu lat, a nawet do dziesięciu lat, jeśli przyjmujący korzyść miał za to dokonać czynu stanowiącego naruszenie prawa. Funkcjonariusze publiczni, którzy przyjmują korzyści materialne znacznej wartości lub obietnice otrzymania takowych podlegają karze pozbawienia wolności w wymiarze od 2 do 12 lat²⁶.
- Kary za wręczenie lub zaproponowanie korzyści majątkowej są takie same jak za jej przyjęcie.

Zarówno przekupstwo czynne jak i bierne (sprzedajność) pozostają ograniczone do czynów, które są (odpowiednio) albo skierowane do, albo popełnione przez „osobę pełniącą funkcje publiczne”. Jest to określenie szersze niż „funkcjonariusz publiczny” i obejmuje wszystkie osoby, które pełnią jakąś funkcję w sektorze publicznym i administrują, wdrażają decyzje lub uczestniczą w procesie decyzyjnym dotyczącym własności publicznej. W czerwcu 2001 r. Sąd Najwyższy rozciągnął zakres obowiązywania przepisów dotyczących łapownictwa biernego na ordynatorów oddziałów szpitalnych, a decyzją z marca 2002 r. rozszerzyła interpretację tego przepisu także na prezesów spółdzielni mieszkaniowych, zarządzających majątkiem publicznym.

²⁶ W praktyce „korzyści materialne znacznej wartości” traktowane są równoznacznie z „majątkiem o znacznej wartości”, definiowanym jako płaca minimalna razy dwieście. W chwili pisania niniejszego raportu, „znaczna wartość” wynosiła ponad 40 000 euro.

W 2000 r. przyjęto kilka ustaw nowelizacyjnych, które znacząco zmieniły przepisy prawne dotyczące łapownictwa, w tym między innymi:

- Do Ustawy o konkurencji i ochronie konsumentów wprowadzono poprawkę, uzupełniającą definicję o nieuczciwej konkurencji o „przekupywanie osoby pełniącej funkcję publiczną”²⁷.
- Do Ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzono poprawkę, zabraniającą uczestnictwa w przetargach osobom fizycznym skazanym za korupcję lub firmom, w których urzędujący członkowie władz zostali skazani za korupcję prawomocnym wyrokiem sądowym.
- Wprowadzono procedury, ułatwiające międzynarodową współpracę i pomoc prawną w zwalczaniu korupcji²⁸.

W prawodawstwie antykorupcyjnym pozostało kilka luk. Osoby prawne wciąż nie są objęte odpowiedzialnością karną za korupcję, jednak w czerwcu 2002 roku Polska ratyfikowała Prawnokarną Konwencję o Korupcji Rady Europy, co oznacza konieczność zmiany prawa karnego w kierunku wprowadzenia odpowiedzialności karnej dla firm. Korupcja w sektorze prywatnym wciąż nie stanowi przestępstwa, choć w początkach 2002 r. złożono w Sejmie odpowiednią propozycję. Po trzecie, korzyści niematerialne uzyskane przez osobę trzecią wciąż nie są przez polskie prawo uważane za łapówkę. Ważniejsze jednak jest to, że niejasna pozostaje definicja osób pełniących funkcje publiczne, nie można zatem ścigać za sprzedajność szeregowego lekarza czy nauczyciela. I w końcu znaczącą przeszkodą w składaniu doniesień o łapownictwie jest fakt, że ścigane prawem są nawet te osoby, które wręczyły łapówkę i natychmiast zawiadomiły o tym policję. Jednak w marcu 2002 r. trwały już prace nad propozycją zmiany tego przepisu.

2.2 Konflikt interesów i deklaracje majątkowe

W Polsce obowiązują odrębne przepisy prawne dla władzy wykonawczej i ustawodawczej, regulujące konflikt interesów i umożliwiające monitoring deklaracji majątkowych. Zostały one omówione w odpowiednich działach poniżej. Jak się okaże, obowiązujące przepisy są mało efektywne.

²⁷ Dziennik Ustaw 1993, nr 47, poz. 211, zmieniona w 2000; Dziennik Ustaw 2000, nr 93, poz. 1027

²⁸ Np. wprowadzono zmiany w Ustawie o bankowości, nakładające na banki obowiązek ujawniania tajemnic bankowym sądom i prokuratorom w przypadku, gdy obce państwo zwróci się z prośbą o pomoc prawną.

2.3 Kontrola i audyt

Polska dokonała znacznych postępów na drodze wprowadzania funkcjonującego systemu państwowej kontroli finansowej. Najwyższa Izba Kontroli działa najsprawniej ze wszystkich tego typu instytucji w krajach ubiegających się o przyjęcie do UE. Wielokrotnie przyczyniła się do ujawnienia korupcji lub niedoskonałości prawnych i instytucjonalnych korupcję ułatwiających. Jednak wdrażanie wniosków pokontrolnych NIK przez inne jednostki pozostaje niezadowolające. Mniej rozwinięty jest system audytu wewnętrznego, ale nowe prawa, działające od 2002 r., wprowadziły ramy prawne umożliwiające powołanie rzeczywiście niezależnych organów kontroli wewnętrznej.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK)

Główną instytucją kontrolną w sektorze publicznym jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Prezesa NIK wybiera na sześcioletnią kadencję Sejm absolutną większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. Nominację musi zatwierdzić Senat. Prezesa NIK można usunąć jedynie zgodnie z tą samą procedurą w konkretnych, zapisanych prawem okolicznościach. Nigdy dotychczas się to nie zdarzyło.

Prezes NIK nie może zajmować żadnego innego stanowiska za wyjątkiem stanowiska profesora uniwersyteckiego. Nie może także podejmować żadnych innych zajęć zawodowych, być członkiem partii politycznej ani związku zawodowego, ani też prowadzić działalności publicznej „której nie da się pogodzić z honorem zajmowanego stanowiska”.

NIK kontroluje wykonanie budżetu państwa oraz „legalność, gospodarność, celowość i rzetelność” działalności: organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, innych państwowych jednostek organizacyjnych²⁹, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych, innych jednostek gospodarczych, w których Skarb Państwa ma ponad 50% udziału, oraz wszelkich innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa³⁰.

²⁹ Np. Kancelarii Prezydenta RP, kancelarii Sejmu i Senatu, Sądu Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radia i Telewizji, Generalnego Inspektoratu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej, Państwowej Komisji Wyborczej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

³⁰ Konstytucja RP, Art. 203

NIK może podjąć czynności kontrolne na wniosek Parlamentu lub jego organów konstytucyjnych, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Przewodniczącego Rady Ministrów (Premiera) lub z własnej inicjatywy. Pracuje zgodnie z planem kontroli przedstawionym Sejmowi, lecz może także przeprowadzać doraźne inspekcje bez uprzedzenia. Nie obowiązują go wnioski złożone przez inne instytucje za wyjątkiem komisji parlamentarnych, które zgodnie z osobną procedurą mogą zlecić przeprowadzenie kontroli. Zdarza się to jednak zazwyczaj raz – dwa razy w roku.

NIK składa Sejmowi sprawozdanie na temat wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej, łącznie z decyzją o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania finansowego rządu, a także informacje o wszystkich znaczących kontrolach, łącznie z wnioskami pokontrolnymi, oraz sprawozdanie roczne. Terenowe delegatury NIK składają sprawozdanie z istotnych kontroli lokalnych wojewodom i organom samorządu terytorialnego. Sformułowana przez NIK analiza budżetu państwa i wykonania polityki finansowej oraz sprawozdanie roczne są publicznie dostępne, zaś główne wnioski z wszystkich najważniejszych kontroli są publikowane w Internecie³¹. Prezes NIK uczestniczy w obradach Sejmu i ma prawo uczestnictwa w posiedzeniach gabinetu.

NIK opublikował dwa raporty na temat korupcji, w marcu 2000 r. i w 2001 r.³² (zob. część 1.2). Zyskał on opinię najbardziej niezależnej i skutecznej instytucji kontrolnej w krajach postkomunistycznych. Różnica między długością kadencji Prezesa NIK a normalnym cyklem wyborów parlamentarnych dała mu znaczną niezależność, choć wynika to głównie z faktu, że dotychczas prezes zazwyczaj należał do partii, która po najbliższych wyborach przechodziła do opozycji parlamentarnej³³.

³¹ Od 1998 r.; zob. <http://www.nik.gov.pl>, ostatnio sprawdzane 23 sierpnia 2002 r.

³² Najwyższa Izba Kontroli, *op. cit.*

³³ Nie gwarantuje to obiektywnej sprawozdawczości. Na przykład kontrola przeprowadzona w polskiej firmie importującej paliwo, zakończona w 2001 r., początkowo nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości. Jednak ostatecznie opublikowany raport był znacznie bardziej krytyczny. Firma powstała w wyniku polsko-rosyjskiego porozumienia międzyrządowego. 48% udziałów należy do polskiej spółki Skarbu Państwa, 48% do rosyjskiej spółki państwowej, zaś 4% do prywatnej spółki polskiej, mającej bliskie powiązania finansowe z rosyjskim przemysłem paliw płynnych. Właścicielem spółki prywatnej jest polski biznesmen, który uprzednio udzielał pożyczek Premierowi i jest przywódcą Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tworzącej koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym. W chwili ukończenia kontroli prezesem NIK był sympatyk i były członek PSL, natomiast jego następcą jest związany z opozycyjną AWS (Solidarnością).

Według urzędników NIK, komisje parlamentarne dość często korzystają z raportów NIK i na ich podstawie składają wnioski, rezolucje lub interpelacje do ministrów, domagając się podjęcia odpowiednich działań. Jednocześnie jednak ci sami urzędnicy stwierdzają, że prokuratura rzadko wszczyna postępowanie na podstawie doniesień NIK. Raport Banku Światowego z 1999 roku wspomina o potrzebie zbadania „niskiego stopnia reakcji na raporty [NIK] ze strony prokuratury, parlamentu i innych odpowiedzialnych organów państwowych”³⁴. Raporty NIK doprowadziły do zdymisjonowania wielu wysokich urzędników. Najgłośniejszą sprawą tego rodzaju było niedawne odwołanie prezesa ZUS po przeprowadzonej przez NIK kontroli kontraktu na dostawę sieci komputerowej i jego realizacji. W 2001 r. minister łączności Tomasz Szyszko również został odwołany po tym, jak w raporcie NIK udowodniono „nieprawidłowości” pociągające za sobą straty rządu milionów złotych, choć nie padł w nim zarzut korupcji.

Audyt wewnętrzny

Według raportu SIGMA z 2001 r., w każdej instytucji centralnej administracji publicznej istnieje komórka audytu wewnętrznego, nie mają one jednak ujednoliconej struktury, wspólnej metodologii i funkcjonalnej niezależności. Raport zauważa, że jednostki te w swoich działaniach nie korzystają z rutynowych procedur, głównie reagując na sygnały o nadużyciach docierające od zwierzchników.

Unia Europejska także zwracała uwagę na problemy audytu wewnętrznego. *Raport Okresowy* UE z 2000 r. wskazał na konieczność podejmowania dalszych wysiłków w celu rozwinięcia systemu audytu wewnętrznego, w tym przyjęcia ustawy o audycie wewnętrznym i wyraźnego zdefiniowania podziału obowiązków między Ministerstwo Finansów a organy audytu wewnętrznego. Poprawki do Ustawy o finansach publicznych, przyjęte w lipcu 2001 r.³⁵ stanowią, że od 1 stycznia 2002 r. organizacje państwowe mają obowiązek wdrożenia procedur audytu wewnętrznego. Poprawki określiły zakres inspekcji oraz zdefiniowały kryteria i procedury powoływania audytorów. Kontrolę finansową i audyty wewnętrzne koordynuje Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów. Kroki zmierzające do osiągnięcia niezależności funkcjonowania obejmują także wymóg, by audyty były prowadzone na podstawie corocznego planu audytów wewnętrznych, zaś odwołanie audytora musi być poprzedzone opinią, wydaną przez Głównego Inspektora.

³⁴ Bank Światowy, *op. cit.*, s. 27

³⁵ Ustawa o zmianie Ustawy o finansach publicznych, przyjęta 27 lipca 2001 r. Dziennik Ustaw 2002, nr 1, poz. 145

2.4 Agencje przeciwdziałające korupcji

Nie istnieją żadne wyspecjalizowane agencje do spraw walki z korupcją³⁶, więc najważniejszymi instytucjami zajmującymi się zwalczaniem korupcji są policja i prokuratura. Kilka jednostek specjalnych, zajmujących się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i związanej z obrotem narkotyków, takich jak Centralne Biuro Śledcze oraz wydziały zwalczania przestępczości zorganizowanej w komendach wojewódzkich współpracują bezpośrednio z Komendą Główną Policji. Według danych, uzyskanych w policji, korupcją zajmuje się około 80 policjantów, z czego 20 w Katowicach, stolicy największego regionu przemysłowego w Polsce³⁷.

Organizacja prokuratury jest hierarchiczna, a na jej czele stoi minister sprawiedliwości, pełniący równocześnie funkcję prokuratora generalnego³⁸. Fakt, że prokuratora generalnego wyznacza partia będąca akurat u władzy budzi poważne wątpliwości co do podejmowania przez prokuraturę dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokich szczeblach. Urzędnicy NIK są zdania, że urzędy prokuratorskie nie są dostatecznie przygotowane do zwalczania korupcji i przestępstw finansowych, zaś niektórzy inni respondenci sugerują, że prokuratorzy są niewystarczająco niezależni, a czasem ich działania mają na celu ochronę osób o wysokiej pozycji politycznej³⁹.

Pranie brudnych pieniędzy

Polska przyjęła przepisy prawne, ograniczające i zwalczające pranie brudnych pieniędzy dopiero w listopadzie 2000 r. (Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł)⁴⁰. Ustawa powołuje Departament Informacji Finansowej (dalej DIF), na czele którego stoi Generalny Inspektor Informacji Finansowej, odpowiedzialny za monitorowanie podejrzanych transakcji finansowych. Ustawa nakłada na instytucje finansowe obowiązek zgłaszania Inspektoratowi wszelkich transakcji, których wartość przekracza równowartość 10 000 euro w złotych lub transakcji, w których za-

³⁶ Jak wspomniano w części 1.3, koncepcja powołania Centralnego Biura ds. Walki z Korupcją stanowiła przedmiot obrad Sejmu 25 kwietnia 2001 r. i została odrzucona

³⁷ Wywiad z W. Walendzikiem, dyrektorem Centralnego Biura Śledczego, przeprowadzony przez M. Łajtara 3 marca 2002 r.

³⁸ Ustawa o prokuraturze, przyjęta 20 czerwca 1985 r. Dziennik Ustaw 1985, nr 31, poz. 138, z późniejszymi zmianami

³⁹ Wywiad z reporterką Anną Marszałek, „Rzeczpospolita”, 19 marca 2002 r.

⁴⁰ Dziennik Ustaw 2000, nr 116, poz. 1216

chodzi podejrzenie o popełnieniu przestępstwa. Nadaje również prokuratorom prawo zawieszenia transakcji na 48 godzin. Pierwszego Generalnego Inspektora mianowano w lutym 2001 roku.

Choć na skutek braku odpowiedniego wyposażenia technicznego Departamentu Informacji Finansowej parlament zawiesił obowiązek rejestrowania transakcji przekraczających wartość 10 000 euro aż do kwietnia 2002 r., w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy działania ustawy otrzymano 300 powiadomień o podejrzanym transakcjach⁴¹. 28 spośród nich stało się przedmiotem dalszych dochodzeń, podjętych przez prokuraturę; w dwóch przypadkach transakcje anulowano, a w 210 przypadkach w kwietniu 2002 r. trwało jeszcze dochodzenie. Do kwietnia 2002 r. Inspektor czterokrotnie zawiesił transakcje na 48 godzin. Od kwietnia 2003 r. instytucje finansowe będą zobligowane do powiadamiania Departamentu o wszystkich transakcjach finansowych.

2.5 Rzecznik Praw Obywatelskich

Stanowisko rzecznika praw obywatelskich (RPO) utworzono w 1987 roku, opierając się głównie na wzorcu szwedzkim⁴². W większości rankingów popularności po roku 1989 pierwsi dwaj rzecznicy zajmowali czołowe miejsca.

Rzecznik zostaje wybrany przez Sejm absolutną większością głosów przy co najmniej 50-procentowej frekwencji posłów na wniosek marszałka Sejmu lub 35 posłów. Wybór musi zaaprobować Senat. Kadencja RPO trwa pięć lat i nie może on sprawować urzędu dłużej niż dwie kadencje. Odwołać RPO może jedynie Sejm (według takiej samej procedury, jak przy wyborze) jedynie w okolicznościach ściśle określonych prawem. Rzecznika obejmuje immunitet, o ile Sejm nie postanowi inaczej.

Rzecznikowi nie wolno zajmować żadnego innego stanowiska za wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej. Nie może także być członkiem partii politycznej ani związku zawodowego, ani też prowadzić działalności publicznej, której nie da się pogodzić z honorem urzędu⁴³.

⁴¹ Grażyna Leśnia, *Ambitne plany przyczyną kłopotów*, „Rzeczpospolita”, 2 kwietnia 2002

⁴² Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dziennik Ustaw nr 78, poz. 483, oraz Ustawa o urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 lipca 1987 r., Dziennik Ustaw 1991, nr 109, poz. 471 (ze zmianami wprowadzonymi 12 maja 2000, Dziennik Ustaw Nr 48, poz. 552)

⁴³ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 209

W 2001 r. personel biura RPO liczył 220 osób. Zadaniem rzecznika jest stwierdzenie, w odpowiedzi na skargi obywateli i instytucji, czy nie nastąpiło naruszenie praw i wolności obywatelskich, albo czy nie pogwałcono zasad „współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej”⁴⁴ na skutek działania lub braku działania organów administracji rządowej lub organizacji społecznych oraz instytucji zobligowanych do przestrzegania praw człowieka i obywatela.

Każdy obywatel może złożyć skargę do RPO, któremu wolno inicjować podjęcie dochodzenia. Nie bada się zasadności skarg anonimowych. Obywatel nie ma obowiązku wyczerpania wszystkich innych dróg prawnych przed zwróceniem się do RPO, tak samo jak orzeczenie RPO nie uniemożliwia obywatelowi szukania innych dróg. Rzecznik może bez ograniczeń badać działalność wszystkich organów, organizacji i instytucji publicznych. Po zapoznaniu się ze zgłoszoną mu skargą, rzecznikowi wolno podjąć dochodzenie wewnątrz instytucji, o którą chodzi. Ma on prawo wglądu we wszystkie kartoteki i dokumenty związane ze sprawą, a także prawo żądania wszelkich informacji.

Po stwierdzeniu faktu naruszenia prawa, RPO może: przekazać wnioski zainteresowanej instytucji lub jednostce zwierzchniej; domagać się podjęcia działań dyscyplinarnych; rozpocząć postępowanie cywilne lub karne; podjąć i uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na prawach prokuratora; złożyć wniosek o nałożenie sankcji lub anulowanie uprawomocnionej decyzji, wydanej przez instytucje, będącą przedmiotem dochodzenia; wystąpić z oskarżeniem w postępowaniu cywilnym lub karnym lub złożyć wniosek o rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego przeciwko wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego; a także zwrócić się do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli. Instytucja, będąca przedmiotem dochodzenia, musi w ciągu 30 dni złożyć informację o podjętych krokach naprawczych.

Co roku do RPO wpływa około 25 000 skarg. Korupcja jest w nich jednak kwestią marginesową: w minionych trzech latach dotyczyło jej zaledwie kilka pojedynczych dochodzeń, po których RPO nie złożył żadnych wniosków ani propozycji dotyczących korupcji ani rządowi, ani Sejmowi, ani prezydentowi.

⁴⁴ „Zasady współistnienia i sprawiedliwości społecznej” wspomniane w Ustawie pozwalają rzecznikowi interweniować nie tylko w wypadkach naruszenia prawa, ale również gdy „w majestacie prawa dzieje się niesprawiedliwość i krzywda”; zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Warszawa 1998, s. 348

3. WŁADZA WYKONAWCZA I SŁUŻBA CYWILNA

Po 1990 r. administracja publiczna w Polsce była kilkakrotnie reformowana. Reformy wiązały się szczególnie z decentralizacją, oznaczającą przekazanie wielu zadań władzom terenowym (gminnym, powiatowym i wojewódzkim) oraz przyjęciem w 1996 r. Ustawy o służbie cywilnej, stanowiącej istotny krok w kierunku odpolitycznienia administracji. Jednak protegowanie „swoich” pozostaje znaczącym problemem, a obecny rząd zrobił w tej dziedzinie krok wstecz, bowiem wprowadzone do Ustawy o służbie cywilnej zmiany zwiększają możliwość obsadzania stanowisk z klucza politycznego. Jak się wydaje, łapownictwo nie jest istotnym zjawiskiem na szczeblu rządu centralnego, z poważnymi problemami wiąże się natomiast niekontrolowane delegowanie ustawowych zadań administracji publicznej (outsourcing).

3.1 Struktura i ramy prawne

Polska administracja publiczna przeszła po 1990 r. gruntowną reformę. W 1990 r., zgodnie z Ustawą o samorządzie terytorialnym, władze lokalne otrzymały szerokie uprawnienia. Proces decentralizacji zakończył się w 1998 r. wraz ze stworzeniem powiatów i województw. Ostatecznie administracja publiczna składa się z trzech części:

- Około 178 000 urzędników w samorządach lokalnych i regionalnych, dysponujących szerokimi uprawnieniami;
- 130 000 urzędników w administracji państwowej (Biuro Premiera, ministerstwa, urzędy centralne i regionalne urzędy administracji centralnej) i 16 województwach (regionalne oddziały władzy wykonawczej).
- 4000 urzędników w tych działach administracji publicznej, które podlegają bezpośrednio prezydentowi i/lub parlamentowi.

Działania administracji publicznej regulują przede wszystkim trzy ustawy: Ustawa o urzędnikach publicznych z 1982 r., Ustawa o urzędnikach samorządowych z 1990 r., oraz Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. (ze zmianami z 1998 r.).

Polityka antykorupcyjna w służbie publicznej opiera się przede wszystkim na szkoleniach. W 1991 r. powstała Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, oparta na wzorcu francuskiej ENA. Jej zadaniem jest przygotowanie urzędników o wysokim poziomie etyki do objęcia funkcji na górnych szczeblach administracji publicznej. Jednak według raportu Banku Światowego o korupcji z 1999 r.,

liczba absolwentów szkoły była jeszcze zbyt mała, by stanowić masę krytyczną lub dominować w którejkolwiek jednostce administracji publicznej⁴⁵. Ponadto mimo powszechnej zgody co do potrzeby utworzenia wykwalifikowanej i uczciwej służby cywilnej, kolejne rządy ulegały pokusie obsadzania stanowisk według klucza politycznego. Raporty Komisji Europejskiej podkreślały słabość służby cywilnej jako jednego z głównych źródeł korupcji⁴⁶.

Zgodnie z Ustawą o służbie cywilnej, administracja publiczna dzieli się na stanowiska polityczne i niepolityczne. Ministrowie, podsekretarze stanu i doradcy rządowi to stanowiska polityczne, natomiast wszystkie stanowiska od dyrektora generalnego w dół są niepolityczne, a zajmujących je członków korpusu służby cywilnej można zwolnić jedynie na skutek długotrwałej choroby, odmowy przejścia do innego urzędu, przyczyn dyscyplinarnych, prawomocnego wyroku skazującego lub dochodzenia karnego trwającego dłużej niż trzy miesiące, a także „utruty nieskazitelnej opinii”. Urzędnik służby cywilnej może również zostać zawieszony w pełnieniu obowiązków przez szefa służby cywilnej na okres do 18 miesięcy, jeśli uważa się, że leży to „w specjalnym interesie służby cywilnej”⁴⁷.

Szefa służby cywilnej na pięcioletnią kadencję powołuje premier na podstawie rekomendacji Rady Służby Cywilnej. Szef, wspierany przez Radę, odpowiedzialny jest za „nadzór nad przestrzeganiem... zasad [służby cywilnej]” oraz inne działania, w tym organizowanie konkursów kwalifikacyjnych dla kandydatów do korpusu służby cywilnej i egzaminów na wyższe stanowiska. Rada składa się z 16 członków: połowa z nich reprezentuje wszystkie ugrupowania partyjne w parlamencie i ich kadencja kończy się wraz z kadencją parlamentu, połowę mianuje premier na sześcioletnią kadencję.

Ustawa o służbie cywilnej w dużej mierze przyczyniła się do ograniczenia obsadzania stanowisk w administracji publicznej na podstawie rekomendacji partyjnych i innych kryteriów pozamerytorycznych. Od 1999 r. nabór urzędników prowadzi się na podstawie obowiązkowych, jawnych publicznych ogłoszeń,

⁴⁵ W Raporcie Okresowym z 2001 r. zauważono, że „Szkolenie antykorupcyjne zyskało większą rangę, a w 2001 r. 200 osób skorzystało z tego nowego podejścia”; w: Komisja UE, 2001 Regular Report, s. 21

⁴⁶ W Raporcie Okresowym z 2000 r. wyrażono nadzieję, że „Szybkie wprowadzenie w życie Ustawy o służbie cywilnej będzie, przez zwiększanie udziału służby cywilnej w niezależnej, otwartej administracji, przyczyniać się także do stworzenia środowiska, do którego korupcja nie będzie miała przystępu”; w: 2000 Regular Report, s. 18

⁴⁷ Na ten punkt powołano się, zawieszając dyrektora Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach po rozpoczęciu dochodzenia w sprawie działań kryminalnych miejscowych urzędników.

ale o stanowiska wyższego szczebla mogą się ubiegać jedynie członkowie korpusu służby cywilnej. Jednak głoszona przez rząd wola zorganizowania niezależnej, profesjonalnej służby cywilnej została podana w wątpliwość przez zmiany w Ustawie, przyjęte w 2001 r., które umożliwiają osobom spoza korpusu służby cywilnej obejmowanie stanowisk dyrektorskich bez poddawania się procedurze konkursowej. W marcu 2002 r. około 15 z ogólnej liczby 70 dyrektorów generalnych mianowano bez uprzedniego konkursu, za to na podstawie rekomendacji partyjnych.

3.2 Procedury administracyjne i odwoławcze

Zgodnie z polskim Kodeksem Postępowania Administracyjnego, decyzje administracyjne powinny być wydawane natychmiast, w ciągu miesiąca – jeśli trzeba przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, zaś w ciągu dwóch miesięcy – jeśli sprawa jest wyjątkowo skomplikowana. Obywatele mogą odwoływać się od decyzji do organu szczebla wyższego od organu, który wydał decyzję, zaś w wypadku, gdy decyzje wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze – do tego samego organu. Odwołania muszą być rozpatrzone w ciągu jednego miesiąca. Następnym szczeblem odwoławczym jest Naczelny Sąd Administracyjny lub jeden z jego lokalnych oddziałów. Według stanu na marzec 2002 r., w parlamencie rozważano powołanie rejonowych i okręgowych sądów administracyjnych.

Sądy administracyjne mogą zakwestionować nie tylko zgodność z prawem, ale i treść decyzji administracyjnych. W praktyce jednak Naczelny Sąd Administracyjny orzeka jedynie na temat formalnej zgodności z prawem wydanych decyzji. Ponad 50% rozpatrywanych spraw odnosi się do kwestii podatkowych⁴⁸. Według szefa służby cywilnej i przedstawicieli organizacji pozarządowych wynika to głównie z faktu, że zwykłym ludziom brak wiedzy na temat administracyjnego postępowania odwoławczego.

Nie istnieją żadne specjalne przepisy prawne ułatwiające ujawnianie nadużyć (typu „whistleblowing”) przez urzędników służby cywilnej lub chroniące ich w takich wypadkach. Jednak urzędnik służby cywilnej, otrzymujący polecenie służbowe, wymagające naruszenia prawa lub marnotrawienia środków, może zażądać wydania mu polecenia na piśmie, a następnie odmówić wypełnienia go.

⁴⁸ Rozmowa z Janem Pastwą, Szefem Służby Cywilnej, 19 marca 2002 r.

3.3 Konflikt interesów i monitoring deklaracji majątkowych

Konflikt interesów

Przyjęta w 1997 roku Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁹ reguluje pojęcie konfliktu interesów w odniesieniu do: dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów i ich zastępców oraz naczelników wydziałów w urzędach naczelnych i centralnych organach państwowych; dyrektorów w urzędach wojewódzkich⁵⁰ i ich zastępców w urzędach terenowych organów administracji rządowej; dyrektorów generalnych i kontrolerów NIK; dyrektorów i inspektorów w regionalnych izbach obrachunkowych; członków zarządów, skarbników i sekretarzy w urzędach gminnych; dyrektorów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz dyrektorów w przedsiębiorstwach państwowych i agencjach państwowych; oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Osoby zajmujące te stanowiska nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych ani komisji rewizyjnych w spółkach prawa handlowego lub spółdzielni (poza radami nadzorczymi spółdzielni mieszkaniowych); być zatrudnione lub wykonywać w spółkach prawa handlowego inne zajęcia, które mogłyby wywołać podejrzenia o ich stronniczość lub interesowność; być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przekraczające 10% wartości kapitału zakładowego; prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami; zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (z wyjątkiem rodzinnego gospodarstwa rolnego); i przez rok po odejściu z urzędu być zatrudnianym lub wykonywać inne czynności dla konkretnego pracodawcy, jeśli uprzednio uczestniczyli w jakimkolwiek procesie decyzyjnym dotyczącym tego pracodawcy.

Pogwałcenie któregokolwiek z powyższych przepisów jest karane zerwaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia lub odwołaniem ze stanowiska. W praktyce jednak prawo to nie jest egzekwowane i jest nagminnie naruszane. Wielu

⁴⁹ Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, przyjęta 21 sierpnia 1997; Dziennik Ustaw 1998, nr 106, poz. 679; późniejsze zmiany w: Dziennik Ustaw 1998, nr 88, poz. 554; nr 162, poz. 1126; Dziennik Ustaw 1999, nr 49, poz. 483; Dziennik Ustaw 2000, nr 26, poz. 306.

⁵⁰ Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 152

urzędników świadczy również usługi konsultanckie w sprawach, stanowiących przedmiot działania ich urzędu. Najlepiej znanym przypadkiem tego typu był skandal wywołany ujawnieniem, że wiceminister finansów prowadzi doradztwo podatkowe. Ponadto prawo wymagało, by wyżsi urzędnicy zasiadali w radach nadzorczych tysięcy dawnych firm państwowych w trakcie ich prywatyzacji. Po wyborach parlamentarnych w 2001 r. powszechnie wymieniano przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych w spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa, takich jak PKN Orlen, KGHM Polska Miedź lub PZU⁵¹. Te same firmy znalazły się w centrum uwagi mediów, ponieważ podejrzewano je o finansowanie partii politycznych (zob. część 6.3). Nowe mianowania zbiegły się w czasie z usiłowaniami rządu, by opóźnić prywatyzację.

W maju 2002 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło, że prokuratura podjęła dochodzenie w sprawie „niekompetencji w zarządzaniu i praktyk korupcyjnych” w 14 spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa, w tym w KGHM Polska Miedź, Totalizator Sportowy, PZU i Poczta Polska. Nie ogłoszono jednak podjęcia żadnych kroków w celu ukrócenia mianowań z klucza partyjnego⁵².

Poza przepisami dotyczącymi wyższych urzędników, zgodnie z Ustawą o służbie cywilnej żaden członek korpusu służby cywilnej nie może: być członkiem partii politycznej; zajmować stanowiska w związku zawodowym; być wybranym do władz samorządu terytorialnego, chyba że w tym celu weźmie urlop bezpłatny; być zwierzchnikiem współmałżonka lub innych bliskich krewnych; podejmować dodatkowe zatrudnienia, chyba że zgodę na takie zatrudnienie wyda dyrektor generalny urzędu⁵³. I w końcu urzędnikom nie wolno „wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej”⁵⁴.

W praktyce szefostwo korpusu patrzy przez palce na dodatkowe zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej, a urzędników często zachęca się do obejmowania innych płatnych stanowisk lub podejmowania dodatkowej pracy. Konflikt interesów, jak się wydaje, jest poważniejszym problemem na szczeblu władz lokalnych, gdzie na przykład urzędnicy państwowi (szczególnie

⁵¹ Na przykład Prezes Zarządu PZU został zwolniony z pracy bez wyjaśnienia i zastąpiony dawnym politycznym sojusznikiem Ministra Skarbu Wiesława Kaczmarska; zob. Long Arm of the Treasury Ministry, „Warsaw Business Journal”, 25 lutego 2002

⁵² RFE/EL (Radio Free Europe/Radio Liberty) Newslines, t. 6, nr 86, część II, 9 maja 2002

⁵³ Ustawa o służbie cywilnej, Dziennik Ustaw 1999, nr 49, poz. 483, Art. 69

⁵⁴ Ustawa o służbie cywilnej, art. 72

w wydziałach architektury i geodezji) są często właścicielami lub pracownikami prywatnych firm przygotowujących dokumenty i podania do odnośnego wydziału. Wielu urzędników publicznie twierdziło, że prawo zbyt ich ogranicza, biorąc pod uwagę wysokość zarobków w administracji publicznej.

Skuteczność przepisów ograniczających możliwość zaistnienia konfliktu interesów została podana w wątpliwość w szczegółowym studium kumoterskich powiązań w połowicznie kontrolowanym przez państwo przemyśle górniczym, a szczególnie utrwalonej praktyki „karuzeli” między wyższymi stanowiskami w administracji państwowej i wyższymi stanowiskami w tym przemyśle⁵⁵.

Deklaracje majątkowe

Funkcjonariusze publiczni, o których mowa w Ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, muszą składać deklaracje majątkowe w chwili objęcia urzędu, odejścia z niego oraz corocznie w trakcie trwania zatrudnienia. Deklaracje muszą zawierać informacje dotyczące: wszelkiego posiadanego majątku, w tym także majątku współmałżonków; zasobów finansowych, nieruchomości, akcji i udziałów, wszelkiego majątku nabytego od państwa drogą przetargu (w tym majątku nabytego w ten sposób przez współmałżonków), wszelkiej działalności zawodowej oraz stanowisk statutowych i innych zajmowanych w przedsiębiorstwach lub spółdzielniach.

Oświadczenia składane są szefowi komórki, w której pracuje funkcjonariusz. Jedynie osoby, zajmujące najwyższe stanowiska w państwie – prezydent, marszałkowie Sejmu i Senatu, premier i prezesi Trybunału Konstytucyjnego – składają deklaracje Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego⁵⁶. Deklaracja majątkowa jest przechowywana przez sześć lat i jest poufna, o ile składający nie zgodzi się na jej ujawnienie.

Osoba, która nie złożyła deklaracji, winna być pociągnięta do odpowiedzialności, zaś złożenie fałszywego zeznania jest karane pozbawieniem wolności do lat pięciu. Jednak według NIK deklaracje majątkowe często nie są składane, szczególnie przez urzędników administracji lokalnej, zaś ich zwierzchnicy

⁵⁵ K. Gadowska, “Obstacles to Transformation - The Impact of Clientelist Networks on the Process of Restructuring of the Coal Mining Industry in Poland”, [Przeszkody na drodze przemian: wpływ klientelizmu na proces restrukturyzacji przemysłu górniczego w Polsce]. Niepublikowany referat wygłoszony na wspólnej konferencji LSA-RCSL ISA na temat socjologii prawa, Budapeszt 2001

⁵⁶ Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa swoją deklarację Prezydentowi.

zazwyczaj nie nakładają na nich żadnych kar z tego tytułu. Główny problem, związany z deklaracjami, polega na tym, że prawo nie zezwala osobom, które deklaracje otrzymują, na porównanie ich z informacjami gromadzonymi przez urzędy skarbowe.

Ustawa z 1997 r. wprowadziła także Rejestr Korzyści. Ministrowie, wiceministrowie, sekretarze kancelarii premiera, naczelnicy centralnych urzędów państwowych, wojewodowie, wicewojewodowie i współmałżonkowie wszystkich tych osób muszą składać zeznanie o korzyściach, określanych jako: wszelkie stanowiska i zajęcia, za które otrzymują wynagrodzenie (tak w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych), praca na własny rachunek, korzyści przyjmowane od sponsorów z przeznaczeniem na finansowanie wszelkich form działalności publicznej danego funkcjonariusza, prezenty i podróże nie związane z pełnieniem funkcji publicznej, prezenty, których wartość przekracza 50% płacy minimalnej oraz wszelkie inne korzyści, których wartość przekracza tę samą kwotę. Rejestr Korzyści jest publicznie dostępny, a prowadzi go Krajowa Komisja Wyborcza.

W 2001 r. Sejmowi przedłożono propozycje zmian do ustawy z 1997 r., które uściśliłyby obowiązki osób sprawujących funkcje publiczne, zacieśniły przepisy dotyczące wypełniania deklaracji majątkowych oraz ułatwiły dochodzenie do źródeł posiadanego majątku. Poprawek nie przegłosowano przed wyborami parlamentarnymi we wrześniu 2001 r. W styczniu 2002 r. partia Prawo i Sprawiedliwość ponownie zaproponowała przyjęcie tych samych poprawek. W kwietniu 2002 Sejm jeszcze nad nimi pracował.

3.4 Mechanizmy kontroli wewnętrznej

Ustawa o pracownikach administracji państwowej z 1982 r. wymienia kary dyscyplinarne, jakie można nałożyć na funkcjonariuszy publicznych. Najcięższą z nich jest zwolnienie dyscyplinarne. Karę można nałożyć w przeciągu miesiąca od złożenia przez przełożonego pisemnego powiadomienia o wykroczeniu i w ciągu roku od chwili popełnienia wykroczenia. 1 stycznia 2000 r. premier powołał Wyższą Komisję Dyscyplinarną, dostosowaną do charakteru nowej służby cywilnej. Rady lokalne wybierają członków kolegów dyscyplinarnych spośród swych pracowników, zaś kolegia drugiego szczebla (odwoławcze) – spośród samych radnych.

Pracownicy sektora finansów publicznych i inne osoby zarządzające finansami publicznymi ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych. Kary sięgają od upomnienia po zakaz zajmowania stanowisk związanych z zarządzaniem finansami publicznymi do pięciu lat. Odpowiedzialność ta jest niezależna od wszelkiej odpowiedzialności prawnej (cywilnej lub karnej), a decyduje o niej komisja departamentalna w ministerstwach, szef kancelarii premiera, komisje wojewódzkie oraz Regionalne Izby Obrachunkowe⁵⁷. Odwołaniami zajmuje się Kolegium Orzekające w Ministerstwie Finansów. Subsydia niewykorzystane do celów, na jakie zostały przeznaczone lub wydane w wysokości wyższej niż potrzeby, muszą być zwrócone do budżetu państwa razem z karnymi odsetkami, liczonymi tak samo jak karne odsetki za niezapłacone w terminie podatki.

3.5 Współdziałanie ze społeczeństwem

W 2001 r. szef służby cywilnej złożył projekt Kodeksu Etyki w Kancelarii Premiera, ale po wyborach kodeks ten nie został przyjęty. Według stanu na marzec 2002, spodziewano się ponownego złożenia projektu. Wielu urzędników spodziewa się, że zostanie on zaakceptowany, częściowo być może na skutek nacisków ze strony UE. W Raporcie Okresowym za 2001 r., Komisja UE odnotowała, że prace nad Kodeksem Etyki trwają⁵⁸.

3.6 Korupcja

Zgodnie z Raportem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1999 r., w 1998 r. odnotowano 1563 przypadki korupcji, ale jedynie 94 urzędników administracji publicznej postawiono w stan oskarżenia. W tym samym raporcie zauważono, że niektóre ustawy antykorupcyjne nie spełniają swego zadania: dotyczyło to na przykład przyjętej w 1997 r. ustawy, zabraniającej funkcjonariuszom publicznym angażowania się w działalność gospodarczą.

W prasie szeroko dyskutowano o korupcji wśród wysokich urzędników publicznych, ale o ile nam wiadomo, nikt nigdy nie został skazany. Zdarzało się jednak, że ministrowie ustępowali ze stanowiska po opublikowaniu dowodów przeciwko ich współpracownikom. Największa afera korupcyjna w ostatnich

⁵⁷ Regionalne Izby Obrachunkowe to państwowa władza inspekcji i nadzoru, kontrolująca zarządzanie finansami przez jednostki organów władz terenowych, korzystających z funduszy przydzielonych przez te organy

⁵⁸ Komisja, 2001 Regular Report, s. 21

latach wybuchła w 2001 r., gdy doradcę Romualda Szeremietiewa, wiceministra Obrony Narodowej, aresztowano pod zarzutem posiadania tajnych dokumentów, dotyczących przetargu na kurtki dla pilotów. Do stawianych mu zarzutów dołączono później jeszcze łapownictwo. W rezultacie wiceminister Obrony Narodowej utracił stanowisko, a w sierpniu 2002 r. prokurator oskarżył doradcę o próbę wymuszenia łapówek na sumę 150 000 dolarów⁵⁹.

Zarząd Służby Cywilnej w listopadzie 1999 r. zamówił badanie na próbie 543 klientów służby cywilnej⁶⁰. 75% respondentów uznało, że urzędnicy są uczciwi, 5% uważało ich za sprzedajnych, zaś pozostałych 20% wstrzymało się od osądu. Co ciekawe, w przypadku wyższych urzędników percepcja podatności na korupcję rośnie: za sprzedajnych uznało ich 13% respondentów. W większości badań⁶¹ przeważająca część respondentów zgadza się, że „wielu wysokich rangą urzędników czerpie korzyści z publicznego stanowiska”, ale jedynie 9% podało, że urzędnicy, z którymi ostatnio mieli do czynienia, „byli skłonni przyjąć pieniądze”.

Według Szefa Służby Cywilnej, korupcja jest na trzecim lub czwartym miejscu na liście priorytetowych problemów administracji publicznej, stanowi jednak mniejszy problem wśród szeregowych urzędników niż w samorządzie terytorialnym lub na wysokich stanowiskach politycznych⁶². W 2001 r. służba cywilna przekazała policji informacje o około 200 przypadkach domniemanego łapownictwa wśród urzędników.

W październiku 2001 NIK opublikował raport, w którym ostro skrytykował powszechną praktykę zlecania zadań administracji publicznej (raport dotyczył największych ministerstw i pewnej liczby innych kluczowych organów państwowych) firmom doradczym i eksperckim. Raport Banku Światowego z 1999 r. także zwrócił uwagę na tę praktykę, przy której często ignorowano procedury przetargowe i która jest z natury rzeczy wrażliwa na korupcję. Na przykład urzędy często podzlecają zadania własnym pracownikom.

⁵⁹ RFE/RL Newslite, t. 6, nr 160, cz. II, 26 sierpnia 2002 r.

⁶⁰ J. Czapiński, *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Warszawa 1999

⁶¹ Zob. część 1.1

⁶² Rozmowa z Janem Pastwą, Szefem Służby Cywilnej, 19 marca 2002 r.

4. WŁADZA USTAWODAWCZA

Znaczna część wydatków publicznych w Polsce przechodzi przez agencje i fundusze państwowe, których budżety nie są zatwierdzane przez Sejm. Liczne informacje wskazują, że one właśnie stanowią jedno z głównych ognisk korupcji na wysokich szczeblach. W tych instytucjach funkcjonuje system protegowania „swoich” przez partie polityczne, co rodzi podejrzenie, że mogą one być następnie dofinansowywane ze środków tych funduszy. Znaczącym źródłem korupcji pozostaje całkowity brak regulacji prawnych dotyczących lobbyingu, a zdarzały się nawet wypadki podejmowania przez parlamentarzystów dodatkowych zajęć, co otwierało drogę do konfliktu interesów, lub prowadzenia niejawnego lobbyingu.

4.1 Wybory

Nad przebiegiem wyborów w Polsce czuwa Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisje okręgowe i obwodowe. W skład PKW wchodzi trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, trzech sędziów Sądu Najwyższego i trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶³. Komisje okręgowe składają się z sędziów nominowanych przez ministra sprawiedliwości, zaś komisje obwodowe z obywateli nominowanych przez partie startujące w wyborach oraz jednego urzędnika mianowanego przez przewodniczącego zarządu gminy. Nigdy nie podawano w wątpliwość ani prawidłowości przeprowadzonych wyborów, ani uczciwości Komisji. W 2001 r. Państwowa Komisja Wyborcza otrzymała nowe uprawnienia do kontrolowania finansów partii (zob. część 6.2)

4.2 Budżet i mechanizmy kontroli

Procedury tworzenia budżetu państwa i mechanizmu kontroli zawarte są w Konstytucji RP oraz w przyjętej w 1998 r. Ustawie o finansach publicznych (zob. część 2.4). Choć budżet jest zatwierdzany przez Sejm, wyłączone z niego wiele funduszy specjalnych, które – według danych Banku Światowego – w 1999 r. stanowiły około 40% wydatków i około 30% przychodów państwa. Do największych funduszy tego rodzaju należą: Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

⁶³ Sędziów nominują prezesi odnośnych sądów.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Fundusz Pracy, a także Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Ochrony Środowiska. NIK wielokrotnie ostrzegał, że nikt nie sprawuje kontroli nad działaniem tych funduszy, nie są one nawet przedmiotem nadzoru ze strony Sejmu. Najbardziej krytyczne wnioski odnosiły się do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁶⁴. Krytykowano jednak także wykorzystanie funduszy przeznaczonych na ochronę środowiska oraz działalność agencji rządowych, na przykład Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jedna sprzedaż nieruchomości poniżej ceny rynkowej, przeprowadzona przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, przyniosła skarbowi państwa stratę rzędu 800 000 euro, zaś NIK powiadomił prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Raport Banku Światowego opisuje te agencje jako „państwa w państwie: agencje w sektorze publicznym, kontrolujące, a czasem pożyczające znaczne sumy, mające istotne powiązania z sektorem prywatnym i z partiami politycznymi”⁶⁵. Pewien wysoki urzędnik stwierdził, że fundusze pozabudżetowe to synekury obejmowane przez protegowanych partii politycznych, „obecnie zapewne najbardziej zagrożone [korupcją]”⁶⁶.

Sejm jest odpowiedzialny za kontrolę wykonania ustawy budżetowej państwa w pierwszej połowie roku budżetowego. Minister Finansów przedstawia raport o wykonaniu ustawy budżetowej sejmowej Komisji Budżetowej i NIK do 10 września, zaś Rada Ministrów składa Sejmowi i NIK sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej⁶⁷ do 31 maja po zakończeniu roku budżetowego. Po otrzymaniu raportu NIK, Sejm głosuje nad przyjęciem lub odrzuceniem sprawozdania. Odpowiedzialność za nadzór nad poszczególnymi pozycjami budżetu należy do administratorów danej pozycji.

⁶⁴ Zob. raporty NIK o wykonaniu budżetu państwa 1995-1999 oraz o kontroli NIK nr 123/1998

⁶⁵ Bank Światowy, op. cit., s. 18

⁶⁶ Rozmowa z Janem Pastwą, Szefem Służby Cywilnej, 19 marca 2002 r.

⁶⁷ „Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium”. Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 226.

4.3 Konflikt interesów i monitoring deklaracji majątkowych

Zgodnie z Konstytucją, posłom i senatorom nie wolno prowadzić działalności gospodarczej, w której źródłem zarobku jest majątek publiczny, ani nabywać takiego majątku. Posłowie naruszający ten zapis mogą nawet zostać ukarani odebraniem im przez Sejm mandatu na wniosek marszałka Sejmu. Jednak organizacje pozarządowe, zajmujące się śledzeniem korupcji, nie znają żadnego takiego wypadku.

Przyjęta w 1996 r. Ustawa o wypełnianiu mandatu przez posłów i senatorów zawiera podobne zapisy w bardziej szczegółowej formie. Posłom i senatorom nie wolno: prowadzić, osobiście ani z innymi osobami, działalności gospodarczej czerpiącej korzyści z majątku publicznego; zarządzać taką działalnością lub występować w charakterze przedstawicieli lub pełnomocników w prowadzeniu takiej działalności; być członkami zarządów lub rad nadzorczych ani przedstawicielami handlowymi przedsiębiorstw, w których udziału ma państwo lub samorząd terytorialny, posiadać ponad 10% udziałów w przedsiębiorstwach, w których udziały ma państwo lub samorząd terytorialny. Naruszenie tych zasad jest karane grzywną.

Sejm przyjął następnie zbiór „Zasad Etycznych Posłów na Sejm” i powołał Komisję Etyki, która może podjąć działania przeciwko posłom naruszającym te zasady (zob. poniżej).

W praktyce przypadki konfliktu interesów wśród parlamentarzystów rzadko stają się przedmiotem publicznej uwagi, zaś przepisy prawne najczęściej pozostają formalnością. Wyjątkiem była sprawa posła i przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów, Henryka Goryszewskiego, który był równocześnie partnerem w firmie prawniczej⁶⁸. Komisja Etyki stwierdziła, że zachowanie Goryszewskiego „prowadziło do potencjalnego konfliktu interesów prywatnych i państwowych”, narażając na szwank opinię Sejmu, i publicznie udzieliła mu upomnienia⁶⁹. Goryszewski zrezygnował z przewodniczenia Komisji Finansów oraz „częściowo zawiesił pracę w firmie prawniczej”. Komisja Etyki nie może jednak nałożyć innych kar. Wszystkie dotychczas ujawnione przypadki zostały odkryte przez prasę.

⁶⁸ Henryk Goryszewski był przedstawicielem Kredyt Banku we wniosku o koncesję na powołanie funduszu emerytalnego oraz doradzał innej firmie, jak sobie radzić z zaległymi płatnościami VAT.

⁶⁹ R. Kasprów, Dwie role posła. Konflikt interesów Henryka Goryszewskiego, „Rzeczpospolita”, 14 października 1999; <http://arch.rp.pl>, ostatnio sprawdzane 16 sierpnia 2002; F.G., K.G.R., Sz.K., R.K., M.D.Z., Goryszewski wynagradzany przez Kredyt Bank, „Rzeczpospolita”, 27 listopada 1999, <http://arch.rp.pl>, ostatnio sprawdzane 26 sierpnia 2002

Zgodnie z Ustawą z 1996 r., w ciągu 30 dni od chwili objęcia mandatu, do 31 marca każdego roku następnego i dwa miesiące przez wyborami parlamentarnymi wszyscy posłowie i senatorowie powinni złożyć deklarację o swoim stanie majątkowym i posiadanych nieruchomościach, w tym udziałach i obligacjach w spółkach prawa handlowego oraz innych korzyściach, nabytych od Skarbu Państwa lub innej państwowej lub terytorialnej osoby prawnej; wszelkiej działalności gospodarczej i stanowiskach zajmowanych w spółkach prawa handlowego; oraz wszelkim majątku, wchodzącym w skład małżeńskiej wspólnoty majątkowej. Od stycznia 2002 r. te informacje publikowane są na stronie internetowej Sejmu. Weryfikacji oświadczeń dokonują Komisje Etyki Sejmu i Senatu. Posłowie i senatorowie, składający fałszywe zeznania, mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej.

Składanie zgodnej z przepisami deklaracji majątkowej od chwili wejścia Ustawy w życie uległo poprawie. Upřednio deklaracji majątkowych nikt nie sprawdzał. Według doniesień mediów, w 1998 r. deklaracji nie złożyło 35 na 460 posłów i 3 na 100 senatorów, zaś w 1999 r. jedynie 11 posłów nie złożyło deklaracji na czas. Przyjęta poprawka pozwala obecnie Komisji Etyki na analizę treści deklaracji, choć nie może ich ona porównywać z deklaracjami składanymi w urzędach skarbowych. Od chwili rozpoczęcia działań, Komisja znalazła kilka nieścisłości w deklaracjach, głównie o charakterze formalnym, i udzieliła napomnienia ośmiu parlamentarzystom tak z partii rządzących, jak i opozycyjnych⁷⁰.

Zgodnie z tą samą Ustawą, wszelkie korzyści majątkowe, otrzymane przez posłów, senatorów i ich współmałżonków muszą być odnotowane w Rejestrze Korzyści Majątkowych. Obejmują one: wynagrodzenie za wszelkie pozaparlamentarne stanowiska i zajęcia oraz otrzymane korzyści o wartości przekraczającej 50% minimalnej płacy miesięcznej: wydatki na podróże nie związane z urzędem publicznym, których kosztu nie pokrywa osobiście poseł/senator, współmałżonek, pracodawca, partia polityczna, stowarzyszenie lub fundacja, której jest członkiem; wszelkie inne korzyści majątkowe nie związane z pracą, których wartość przekracza 50% minimalnej płacy miesięcznej. Rejestr znajduje się u marszałka odpowiedniej izby i jest publicznie dostępny. Posłów i senatorów można karać przez pouczenia, upomnienia lub nagany. Wypełnianie Rejestru Korzyści zależy głównie od dobrej woli parlamentarzystów i do chwili sporządzania niniejszego raportu nie odniosło większych skutków. Komisja Etyki napomniała dotychczas tylko jednego posła za niezgłoszenie otrzymanej korzyści majątkowej.

⁷⁰ J.T.P., PAP, Posłowie upomniani. Nierzetelne oświadczenia majątkowe, „Rzeczpospolita”, 11 kwietnia 2001, <http://arch.rp.pl>. (ostatnio sprawdzane 26 sierpnia 2002)

4.4 Immunitet

Członkowie Parlamentu nie mogą być postawieni w stan oskarżenia bez zgody większości posłów na Sejm wyrażonej w głosowaniu.

4.5 Korupcja

Nie ujawniono niemal żadnych jednoznacznych przypadków korupcji, dotyczących polskich władz ustawodawczych. Prasa donosiła o podejrzanej działalności gospodarczej, prowadzonej przez niektórych parlamentarzystów, jak na przykład zakupie fabryki za połowę oszacowanej ceny rynkowej, a także o działalności gospodarczej jednego z byłych posłów i senatora⁷¹.

Głównym źródłem korupcji w Parlamencie pozostaje całkowity brak jakiegokolwiek regulacji prawnej lobbyingu. Bank Światowy doniósł, że za uchwalenie pewnych ustaw oferowano znaczące sumy pieniędzy⁷². W badaniu opinii z 1996 r. 23% posłów stwierdziło, że zna polityków, którzy w swoich działaniach troszczą się o interesy jednej określonej firmy, zaś 10% wiedziało, kto konkretnie działa na korzyść właścicieli lub zarządu określonych firm.

Do najskuteczniejszych lobbyistów należał właściciel jedynej polskiej firmy produkujących żelatynę. Od 1995 do 1998 r. udawało mu się przekonywać kolejne rządy do nakładania wysokiego cła na importowaną żelatynę, a w końcu do całkowitego zakazania jej importu⁷³. Media ujawniły, że sponsorował on kampanie wyborcze głównych partii politycznych. Nie podjęto żadnych działań.

W 2001 r. ważnym przykładem lobbyingu były starania podejmowane przez przedstawicieli polskich browarów, by podczas rozpatrywania sprawy w Senacie wpłynąć na kształt przepisów, ograniczających reklamę piwa⁷⁴. Jednak zaangażowanie mediów sprawiło, że kilku senatorów, początkowo opowiadających się za złagodzeniem ograniczeń, w głosowaniu je zaaprobowало. W innym przypadku pewien poseł wystąpił z inicjatywą uchwalenia ustawy nakazującej używanie zestawów

⁷¹ Anna Marszałek, Poseł Kolasiński, Gawronik, Pruszków i Spółka, „Rzeczpospolita”, 27 września 2000.

⁷² Zacytowano wypowiedź anonimowego posła, że w 1992 r. pomoc w zablokowaniu poprawek do Ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach była warta 541 670 euro, zaś później wzrosła do 800 000 euro; w: Bank Światowy, op. cit.

⁷³ Informacje podane przez Fundację Stefana Batorego

⁷⁴ Zob. np. A. Kocińska, Senators for Sale, „Warsaw Business Journal”, 2 kwietnia 2001

głośnomówiących do telefonów komórkowych w samochodach. Gdy ustawę przyjęto, prasa odkryła, że jest on jedynym importerem tych zestawów.

5. SĄDOWNICTWO

Sondaże opinii publicznej wskazują, że sądy uważane są za jedną z najbardziej skorumpowanych instytucji w Polsce, choć dowody na panującą w nich korupcję są głównie anegdotyczne. Ponadto w wielu wypadkach, w których jest mowa o skorumpowanym wymiarze sprawiedliwości, w rzeczywistości chodzi o skorumpowanych prawników. Zła organizacja pracy sądów, uciążliwe procedury, opóźnienia oraz (przynajmniej aż do 2002 roku) źle funkcjonujące mechanizmy dyscyplinarne złożyły się na system podatny na korupcję. Na korupcję w wymiarze sprawiedliwości Komisja Europejska zwróciła szczególną uwagę.

5.1 Ramy prawne

Polskie sądownictwo nieskutecznie karze korupcję, ale w znacznej mierze może to wynikać z problematycznego działania prokuratury (zob. część 2.4), opóźnień i zawiłych procedur. Ponadto korupcja w wymiarze sprawiedliwości wydaje się być problemem poważnym, choć jej powszechność jest trudna do zmierzenia.

Sędziowie mianowani są na czas nieokreślony i można ich usunąć jedynie decyzją sądu dyscyplinarnego, w okolicznościach określonych prawem. Sędziowie objęci są immunitetem dopóki sąd dyscyplinarny go nie zniesie; nie mogą także być aresztowani ani zatrzymani, o ile nie zostali złapani na gorącym uczynku, a zatrzymanie jest konieczne dla właściwego przebiegu dochodzenia w sprawie karnej. Prezes właściwego sądu może zażądać natychmiastowego uwolnienia sędziego⁷⁵.

Sędzia nie może być członkiem partii politycznej ani związku zawodowego; nie może też prowadzić działalności publicznej, której nie sposób pogodzić z zasadą niezawisłości sądów i sędziów. Prawo zabrania sędziom podejmowania dodatkowego zatrudnienia poza zatrudnieniem w instytucie naukowym lub szkole wyższej (za zgodą prezesa sądu).

⁷⁵ “Prezes sądu o właściwych kompetencjach zostanie natychmiast powiadomiony o każdym wypadku zatrzymania i może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanej osoby”. Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 181

Sędziowie muszą składać deklaracje majątkowe prezesowi regionalnego sądu apelacyjnego⁷⁶. Informacje te sprawdza Rada Sądu Apelacyjnego.

Prezesi sądów apelacyjnych składają swoje deklaracje Krajowej Radzie Sądownictwa.

Aż do stycznia 2002 r. istniały dwa sądy dyscyplinarne: Sąd Dyscyplinarny pierwszej instancji i Wyższy Sąd Dyscyplinarny rozpatrujący odwołania. W 2000 r. Sąd Dyscyplinarny zajął się około 60 sprawami. Siedemnastu sędziów uznano za winnych osobistych wykroczeń: trzech usunięto, na pięciu nałożono kary administracyjne, ośmiu zawieszono. Tylko jedna ze spraw dotyczyła korupcji.

Do 2002 r. sądy dyscyplinarne obradowały na sesjach zamkniętych. Jak podkreślono w Raporcie Okresowym Komisji Europejskiej w 2001 r., budziło to wątpliwości co do obiektywności procedur sądowych. Ponadto trudno jest zaufać sędziom, że odwołają immunitet kolegi, szczególnie jeśli korupcja jest stosunkowo powszechna.

Nowelizacja ustawy zreformowała funkcjonowanie sądów dyscyplinarnych od stycznia 2002 r. Zgodnie z nowymi przepisami, sądy dyscyplinarne składają się z dwóch szczebli: dziesięciu sądów apelacyjnych, które są sądami dyscyplinarnymi pierwszej instancji, oraz Sądu Najwyższego, który rozstrzyga w sprawach, w których jedna ze stron – oskarżony sędzia, rzecznik dyscyplinarny, Minister Sprawiedliwości lub Krajowa Rada Sądownictwa – złoży apelację od wyroku pierwszej instancji. Ponadto rozprawy są obecnie publiczne.

5.2 Korupcja

Dowody korupcji w polskich sądach są głównie anegdotyczne. Jednak poważne zaległości w rozpatrywaniu spraw i przeciążenie sędziów stworzyły warunki sprzyjające korupcji. Procedury sądowe pozostają tak skomplikowane, że prawnicy mogą łatwo przeciągać sprawy całymi latami – i czynią to. Najbardziej rażącym przykładem niekończących się procedur jest sprawa Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (FOZZ), w której procesy członków kierownictwa Funduszu, oskarżonych o sprzeniewierzenie i kradzież, trwają od ponad dziesięciu lat⁷⁷.

Raport Okresowy z 2000 r. wspomina, że

⁷⁶ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z 25 lipca 2001 r.; Dziennik Ustaw 2001, nr 154, poz. 1787, Art. 87

⁷⁷ M. Matraszek, Dirty Tricks?, „Warsaw Business Journal”, 25 czerwca 2002

„W niektórych sprawozdaniach wspomniano o korupcji w sądownictwie. Bardzo długi okres oczekiwania na rutynowe wyroki sądowe w sprawach handlowych, w tym egzekwowania warunków umów, stanowią zachętę do łapownictwa i korupcji”.

Raport Okresowy z 2001 r. podaje informację, otrzymaną z Centralnego Biura Śledczego, że w 2000 r. prowadzono dochodzenie w trzech sprawach o korupcję, w porównaniu do około 20 złożonych doniesień.

Raport Banku Światowego z 1999 r. podaje: „Wielu respondentów zauważyło, że wyroki można kupić korzystając z pośrednictwa prawników; w niektórych wypadkach prawnik chował łapówkę dla siebie, zaś klient wierzył, że sędzia jest skorumpowany”⁷⁸.

Trudno jednak osądzić zakres korupcji w polskim sądownictwie. Szczególnie trudne są sprawy związane z odwołaniem immunitetu, wymagają bowiem od sędziów, by oskarżali własnych kolegów jeszcze przed rozpoczęciem procesu. Bardzo szanowany polski partner w dużej zachodniej formie prawniczej wspominał o kilku sprawach, w których korupcja sędziów stanowiła poważny problem⁷⁹. Podobno znaczne trudności napotyka się podczas rejestracji firm (zob. Rozdział 9).

Najszerzej opisany przypadek skorumpowanych sędziów dotyczy Sądu Okręgowego w Toruniu, gdzie – według zarzutów prasy – naczelnik Wydziału Karnego utrzymywał ściśle kontakty z szefem zorganizowanej grupy przestępczej, wydawał wyjątkowo łagodne wyroki i cieszył się niezwykle wysokim statusem majątkowym. Sędzia utracił stanowisko naczelnika wydziału, a następnie został usunięty z sądownictwa decyzją Sądu Najwyższego w październiku 2001⁸⁰. W innym wypadku Sąd Najwyższy rozpatrywał odwołanie sędziego, którego łagodność sprawiła, że podejrzany o morderstwo szef miejscowego gangu pozostawał bezkarny⁸¹. W tym wypadku Sąd Dyscyplinarny podjął odpowiednie działania dopiero po nagłośnieniu sprawy przez prasę, a we wrześniu 2001 r. Sąd Najwyższy zdecydował o odwołaniu sędziego.

⁷⁸ Bank Światowy, op. cit., s. 9

⁷⁹ Rozmowa z polskim partnerem w znanej zachodniej firmie prawniczej w Warszawie, 19 marca 2002

⁸⁰ K. Rak, Wkracza rzecznik dyscyplinarny, „Rzeczpospolita”, 27 lutego 2002

⁸¹ Odium spada na sędziego, wywiad z Teresa Romer, sędzią Sądu Najwyższego, „Rzeczpospolita”, 4 kwietnia 2001

6. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH

Finanse partyjne od dawna uważano za obszar głęboko skorumpowany, a pogląd ten wspierał fakt, że nie istniały niemal żadne przepisy, regulujące tę kwestię. Jednak zasady finansowania partii, przyjęte w 1997 r., a szczególnie zmiany wprowadzone w 2001 r., wyraźnie definiują sposoby zdobywania pieniędzy przez partie i być może przyczynią się do ograniczenia korupcji. Główne zmiany obejmują: finansowanie partii z budżetu, ustalenie górnej granicy wydatków na kampanię wyborczą, zakaz przyjmowania dotacji od przedsiębiorstw oraz sprawdzanie rachunków partyjnych przez Państwową Komisję Wyborczą. Siła nowego systemu została poddana próbie w początkach 2002 r., gdy Komisja stwierdziła, iż podczas wyborów parlamentarnych w 2001 r. kilka partii naruszyło prawo. Szczególną cechą charakterystyczną finansowania partii w Polsce jest skłonność przedsiębiorstw państwowych do przekazywania pieniędzy partiom politycznym w sposób niejawnym lub nielegalnym.

6.1 Ramy prawne

Główne elementy przepisów dotyczących finansowania partii nakreślono w 1997 r. W 2001 r. wprowadzono bardzo istotne zmiany w tym względzie w Ustawie o ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP. Miały one na celu uporządkowanie finansów partyjnych i ograniczenie korupcji⁸².

Zgodnie z przyjętymi w ustawie z 2001 r. zapisami, partie polityczne mogą czerpać dochody ze składek członkowskich, dotacji, zapisów, testamentów, dochodów z nieruchomości i subsydiów dozwolonych prawem⁸³. Partiom nie wolno już przeprowadzać publicznych zbiórek pieniędzy ani przyjmować jakichkolwiek dotacji od przedsiębiorstw (zakazy te zostały po raz pierwszy wprowadzone w 2000 r. przed kampanią prezydencką). Dochody partii mogą być spożytkowane jedynie zgodnie z jej statutem lub na cele dobroczynne. Partiom nie wolno prowadzić działalności gospodarczej (z ograniczonymi wyjątkami powiązаныmi bezpośrednio z ich główną działalnością).

⁸² Ustawa o ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 maja 2001. Dziennik Ustaw 2001, nr 46, poz. 499

⁸³ Dochody z nieruchomości ograniczone są do sprzedaży już posiadanego majątku. Nieruchomości i biura można wykorzystywać jedynie na biura krajowych lub lokalnych przedstawicielstw partii.

Ustawa z 2001 r. wprowadziła także finansowanie partii z budżetu państwa. Partie, które otrzymały ponad 3% w wyborach parlamentarnych w kraju otrzymują malejącą dotację za każdy głos: 10 zł za każdy głos od 3% do 5%, 8 zł za 5% do 10% procent, 7 zł za 10 do 20%, 4 zł za 20 do 30% oraz 1,50 zł za głosy powyżej 30 procent⁸⁴.

Ta sama ustawa reguluje finansowanie kampanii wyborczej. Każda partia musi stworzyć Fundusz Wyborczy⁸⁵. Darowizny dla komitetów wyborczych partii mogą pochodzić wyłącznie od obywateli polskich. Zakazuje się zbiorok publicznych. Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą⁸⁶ i gromadzone na odrębnym rachunku bankowym⁸⁷. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz nie może przekraczać 15-krotności najniższego wynagrodzenia miesięcznego (czyli sumy około 2 933 euro). Te same zasady odnoszą się do dotacji dla samych partii. Dotacji przekraczających wysokość minimalnego miesięcznego wynagrodzenia nie można wpłacać gotówką.

Górne pułapy wszystkich wydatków na kampanię wyborczą są ustalane przez Państwową Komisję Wyborczą i równają się kwocie 1 zł na każdego wyborcę w kraju podzieloną przez liczbę miejsc w Parlamencie (560) i pomnożoną przez liczbę mandatów posłów i senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym, w którym kandydaci zostali zarejestrowani⁸⁸. Z tego na reklamę i ogłoszenia prasowe nie wolno wydać więcej niż 80 procent⁸⁹. Jeśli partia przekroczy pułap wydatków, Skarb Państwa konfiskuje sumę równą sumie przekroczenia pułapu. W wypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami, partia ma obowiązek przekazać kwotę nadwyżki do swego Funduszu Wyborczego lub na rzecz instytucji charytatywnej⁹⁰.

⁸⁴ Ustawa o partiach politycznych z 27 lipca 1997 z późniejszymi zmianami, Art. 29, Dziennik Ustaw 2001, nr 79, poz. 857. Przelicznik złotówkowy może się zmieniać, jeśli w ciągu jednego kwartału inflacja przekroczy 5 procent.

⁸⁵ Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r., Art. 35

⁸⁶ Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r., art. 36a, par. 3.

⁸⁷ Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r., art. 36a, par. 3.

⁸⁸ Ustawa o ordynacji wyborczej z 12 maja 2001 r., Art. 114

⁸⁹ Ustawa o ordynacji wyborczej z 12 maja 2001 r., Art. 115

⁹⁰ Ustawa o ordynacji wyborczej z 12 maja 2001 r., Art. 116

6.2 Kontrola i audyt

Zgodnie z prawem, partie polityczne muszą złożyć Państwowej Komisji Wyborczej roczne rozliczenia finansowe, razem z rozliczeniem Funduszu Wyborczego, natomiast komitety wyborcze muszą uczynić to samo w ciągu trzech miesięcy po wyborach. PKW publikuje roczne sprawozdania finansowe w ciągu 14 dni w Monitorze Polskim. Partie corocznie muszą ujawnić tożsamość wszystkich darczyńców i źródła finansowania, poczynając od maja 2001 r. Państwowa Komisja Wyborcza zamawia niezależny audyt sprawozdań.

Aż do wejścia w życie ustawy z 2001 r., PKW nie mogła nakładać żadnych sankcji na partie, które nie ujawniały informacji finansowych. Zgodnie z nowym prawem, partie, które nie przedstawią rozliczeń lub których rozliczenia zostaną przez PKW odrzucone, tracą na cztery lata część subsydiów z budżetu państwa, równych trzykrotnej wartości kwot zebranych lub wydanych nielegalnie oraz równą temu sumę subsydium na koszty kampanii wyborczej. Ponadto muszą wpłacić na rzecz Skarbu Państwa nielegalnie zebraną kwotę. Osobom odpowiedzialnym za pogwałcenie prawa grozi kara grzywny w wysokości od 1000 do 100 000 zł lub pozbawienie wolności do lat dwóch.

W lutym i marcu 2002 r., Państwowa Komisja Wyborcza oceniła 24 sprawozdania finansowe partii, dotyczące kampanii wyborczej w 2001 r. Zaaprobowano 16 sprawozdań, w tym sprawozdanie rządzącej koalicji SLD-UP (Sojusz Lewicy Demokratycznej - Unia Pracy), będącej w opozycji PiS (Prawo i Sprawiedliwość) oraz komitetu wyborczego Mniejszości Niemieckiej. Osiem sprawozdań odrzucono, w tym koalicyjnej PSL (Polskiego Stronnictwa Ludowego) oraz opozycyjnych LPR (Ligi Polskich Rodzin), AWS i Samoobrony⁹¹. W kwietniu Sąd Najwyższy ostatecznie odrzucił odwołania, złożone przez LPR i PSL.

6.3 Finanse partyjne w praktyce

Przez całe lata 90-te finansowanie polskich partii politycznych uważano za obszar skorumpowany. Partie były podzielone wewnętrznie, niestabilne i miały niską liczbę członków, przez co na szeroką skalę uzyskiwano fundusze drogą korupcji lub nielegalnymi sposobami.

⁹¹ Zob. <http://www.pkw.gov.pl>, (ostatnio sprawdzane 26 sierpnia 2002 r.)

Póki nowe prawo nie zdelegalizowało zbiorów publicznych (sprzedaży cegiełek), jedną z głównych metod pozyskiwania dotacji z niejawnych źródeł było przypisywanie ich fikcyjnym zbiórkom.

Przedsiębiorstwa państwowe oraz przedsiębiorstwa o ponad 50-procentowym udziale Skarbu Państwa stanowiły istotne, nielegalne źródło finansowania partii wszystkich orientacji politycznych. Przedsiębiorstwa przekazywały środki finansowe niebezpośrednio, a przez związane z nimi firmy medialne i public relations, przez finansowanie kampanii reklamowych, zawieranie fikcyjnych kontraktów i rozmaite inne sposoby⁹². Na przykład podczas kampanii prezydenckiej w 2001 roku, KGHM Polska Miedź zapłaciła sumę równoważną 10 833 euro za seminarium szkoleniowe dla pracowników. W rzeczywistości jedynym uczestnikiem sesji szkoleniowej był Marian Krzaklewski (kandydat na prezydenta z ramienia AWS), a szkolenie prowadził znany konsultant do spraw kształtowania wizerunku. Media podały także, że przed kampanią wyborczą 2001 r. Telekomunikacja Polska S.A. (firma państwowa) przekazała znaczne sumy AWS-Solidarności przez umowy z niewielką, nieznaną agencją reklamową, której właściciele byli bardzo blisko związani z partią. W tym wypadku nie było jednak jednoznacznych dowodów.⁹³

⁹² Według Anny Marszałek, reporterki dziennika Rzeczpospolita, partie otrzymywały od przedsiębiorstw państwowych "większość" środków finansowych.

⁹³ Informacja pochodzi z Fundacji Stefana Batorego.

7. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Przez znaczną część okresu postkomunistycznego korupcja w dziedzinie zamówień publicznych miała charakter endemiczny. Zmiany w prawie, wprowadzone w życie w 1997 r., w znacznej mierze ukróciły najbardziej oczywiste działania korupcyjne. Przepisy dotyczące zamówień publicznych są obecnie w zasadzie zgodne z zaleceniami UE. Jednak Urząd Zamówień Publicznych (UZP) jest niezdolny do skontrolowania wystarczającej liczby przetargów, a rozmaite źródła wskazują, że nadal szeroko spotyka się przypadki przetargów „ustawionych” pod konkretnego oferenta. Największy skandal, związany z obecnym rządem, wynikał z korupcji w publicznym przetargu, zorganizowanym przez Ministerstwo Obrony.

7.1 Uregulowania prawne

Zamówienia publiczne reguluje Ustawa o zamówieniach publicznych⁹⁴, kilkakrotnie zmieniana od chwili uchwalenia w 1994 r. Najszerszy zakres poprawek wprowadzono w czerwcu 2001 r.⁹⁵, w pełni dostosowując ramy prawne zamówień publicznych do dyrektyw Unii Europejskiej⁹⁶.

Ustawa o zamówieniach publicznych zaleca przetarg nieograniczony jako główny sposób wyboru realizatorów kontraktów publicznych. Kontrakty o wartości od 30 000 euro do 120 000 euro można zawierać po przetargu ograniczonym, wezwaniu ofertowym lub na zamówienie z wolnej ręki. By stosować procedury inne niż przetarg nieograniczony dla kontraktów przekraczających 200 000 euro i zamówienia z wolnej ręki dla przetargów przekraczających 20 000 euro, potrzebna jest zgoda Prezesa UZP.

Zamówienia z wolnej ręki mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy oprócz wymaganego zezwolenia spełniony jest dodatkowo jeden z określonych w ustawie warunków: Najważniejsze z nich to:

⁹⁴ Ustawa o zamówieniach publicznych z 10 czerwca 1994 r. Dziennik Ustaw 1994, nr 76, poz. 344

⁹⁵ Ustawa o zmianie Ustawy o zamówieniach publicznych z 26 czerwca 2001 r. Dziennik Ustaw 2001, nr 113, poz. 1208

⁹⁶ Na przykład zmieniona Ustawa znacznie ogranicza dopuszczalne wyjątki od obligatoryjnych przetargów, wyraźnie oddziela kryteria cenowe (obowiązkowe przy ocenie ofert) od oceny wiarygodności oferenta, wprowadza obowiązek podawania całkowicie przejrzystych informacji podczas procesu przetargowego, usuwa zalecenia preferencji dla oferentów polskich i dopuszcza dwustopniową procedurę odwoławczą. Z drugiej strony, w niektórych przetargach obniżono progi wymagań przetargowych, tam gdzie było to wymagane przez prawodawstwo unijne.

- Na skutek nieprzewidzianych okoliczności konieczna jest natychmiastowa realizacja i nie ma czasu na prowadzenie procesu przetargowego;
- Uprzedni proces przetargowy nie powiódł się na skutek niewystarczającej liczby złożonych ofert, pierwotne warunki nie uległy zmianie, a do realizacji przetargu potrzebny jest tylko jeden dostawca lub wykonawca;
- Jeśli kontrakt stanowi kontynuację uprzednio zawartego kontraktu, nie przekracza 20% wartości kontraktu pierwotnego, a jest konieczny na skutek nieprzewidzianych okoliczności, zaś z przyczyn technicznych lub ekonomicznych dodatkowego kontraktu nie można oddzielić od kontraktu pierwotnego.

Przepisy regulujące tryb prowadzenia zamówień publicznych są opublikowane w Dzienniku Ustaw i są publicznie dostępne. Zamówienia muszą być ogłaszane w Biuletynie Zamówień Publicznych (wydawany przez UZP), a także na stronie internetowej UZP⁹⁷.

Zamawiający musi podać wszystkim uczestnikom przetargu nazwę i adres wybranej firmy wraz z wartością oferty. Te same informacje należy podać do wiadomości publicznej. Rezultaty przetargów są także publikowane w Biuletynie.

Konflikt interesów

Prawo zabrania uczestniczenia w procesie przetargowym po stronie zamawiającego współmałżonkom i krewnym oferenta, jego przedstawiciela prawnego lub członka zarządu osoby prawnej stającej do przetargu. Przez trzy lata po danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie może występować w imieniu zamawiającego ani wykonywać czynności związanych z postępowaniem przetargowym żadna osoba, która pozostawała w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem, ani osoba, która pozostaje z dostawcą lub wykonawcą w takim związku, że jej bezstronność może być podana w wątpliwość. Nie dysponujemy informacjami, czy te zasady są przestrzegane.

Nie prowadzi się monitoringu majątku ani stylu życia osób odpowiedzialnych za prowadzenie zamówień publicznych. Nie istnieje także żaden kodeks etyczny.

Czarna lista

Ustawa o zamówieniach publicznych zabrania występowania o zamówienia publiczne osobom, które były uprzednio skazane za przestępstwa związane z zamówieniami publicznymi lub inne przestępstwa popełnione dla zysku, a

⁹⁷ <http://www.uzp.gov.pl>.

także osobom prawnym, których kierownicy byli skazani za takie przestępstwa. Nie publikuje się jednak czarnych list takich osób ani firm.

7.2 Kontrola i audyt

Nad zamówieniami publicznymi czuwa Urząd Zamówień Publicznych (UZP), wyodrębniony urząd centralny, którego prezes odpowiada bezpośrednio przed premierem. Zgodnie z ustawą, prezes musi złożyć Radzie Ministrów roczny raport na temat funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

Uczestnicy przetargów mogą odwoływać się od decyzji u zamawiającego, a następnie u prezesa UZP. Żadna procedura przetargowa nie jest ostatecznie zamknięta, dopóki nie zostanie wyczerpana możliwość odwołań. Odwołania rozpatruje zespół trzech arbitrów: jeden z nich wybrany jest przez odwołującego się, jeden przez zlecającego, jeden przez prezesa UZP. W ciągu tygodnia od wydania decyzji przez arbitrów strony mogą odwołać się dalej, do Sądu Rejonowego w Warszawie. Liczba odwołań stale rośnie: w 1995 r. było ich 345, w 1996 r. – 837, w 1997 r., – 1005, w 1998 r. – 1195, w 1999 e. – 1327, w 2000 r. – 1687.

IZP może także kontrolować przebieg przetargów. Jednak w przeprowadzonej w maju 2002 r. ocenie polityki antykorupcyjnej w Polsce, GRECO zanotował, że w 2000 r. UZP był w stanie skontrolować jedynie 670 zamówień z 35 794 ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych⁹⁸. Audyty zamówień publicznych prowadzą różne organy rządowe na dwóch poziomach: NIK kontroluje kontrakty zawarte przez wszystkie agencje rządowe, zaś Regionalne Izby Obračunkowe prowadzą audyt zamówień złożonych przez władze regionalne i lokalne. W razie stwierdzenia naruszenia prawa o zamówieniach publicznych, oba te ciała mają prawo zwrócić się z wnioskiem do komisji dyscypliny budżetowej przy odpowiednim ministerstwie lub województwie o pociągnięcie do odpowiedzialności konkretnego administratora lub instytucji.

Naruszenia Ustawy o zamówieniach publicznych traktowane są tak samo jak naruszenia dyscypliny budżetowej. Do chwili uchwalenia w 1999 r. Ustawy o finansach publicznych, kary za te wykroczenia były w gruncie rzeczy symboliczne.

⁹⁸ GRECO, *Evaluation Report on Poland*, maj 2002, s. 22

7.3 Korupcja

Do 1997 r. wciąż słyszało się o nadużyciach i podejrzeniach o korupcję w dziedzinie zamówień publicznych⁹⁹. Liczba spraw, w których rażąco naruszano przepisy, w ostatnich czasach spadła, częściowo na skutek uszczelnienia przepisów w 1997 r. (co według NIK przyniosło poprawę w stosowaniu się do procedur zamówień publicznych), ale nadużycia w dziedzinie zamówień publicznych pozostają istotnym problemem. Raport Banku Światowego z 1999 r. przytacza wypowiedzi uczestników przetargu, że za łapówki zdobyć można istotne informacje lub skłonić do takiego przygotowania oferty, by była korzystna dla jednego konkretnego oferenta. Według raportu, szczególnym obszarem korupcji są wielkie kontrakty na oprogramowanie komputerowe oraz przedsięwzięcia budowlane.

NIK donosił także wielokrotnie o nadużyciach, choć nie jest pewne, czy były one związane z korupcją. Kilka konkretnych przykładów to:

- Przeprowadzona przez NIK kontrola podpisanego w 2000 r. kontraktu na zakup wagonów kolejowych przez PKP stwierdziła, że kontrakt zawarto nie posiadając odpowiednich środków finansowych i bez uzasadnienia ekonomicznego. Co więcej, przepisy dotyczące procedury przetargowej zostały tak dalece naruszone, że po wniosku NIK PKP unieważnił przetarg¹⁰⁰.
- Przeprowadzona w 2000 r. kontrola zakupu nieruchomości przez łódzki Oddział ZUS stwierdziła, że nieruchomość kupiono po znacznie zawyżonej cenie, po otrzymaniu z UZP zezwolenia na zamówienie z wolnej ręki. Dyrektor Oddziału był uprzednio zatrudniony przez firmę, od której nabył nieruchomość. W czerwcu 2002 r. trwało dochodzenie NIK oraz toczyła się sprawa karna¹⁰¹.
- NIK zwrócił szczególną uwagę na nadużycia związane ze zleceniami z wolnej ręki także w innych wypadkach. Według NIK najbardziej na to podatne są władze lokalne, choćby z powodu mniej dokładnych mechanizmów kontrolnych na poziomie lokalnym. Na przykład przeprowadzona w 1999 r. kontrola remontów szkół gminnych wskazała, że

⁹⁹ Jednym z bardziej znanych przypadków było zlecenie dostawy oprogramowania komputerowego dla centralnych urzędów państwowych nieznanej firmie, na czele której stał przyjaciel ówczesnego premiera, co przyniosło ogromne straty Skarbowi Państwa. NIK, *op. cit.*, aneks 25, ss. 100-108; M. Łukasiewicz, *Było, nie było*, „Rzeczpospolita”, 12 października 1996 r.

¹⁰⁰ NIK, *op. cit.*, aneks 26, ss. 108-111

¹⁰¹ NIK, *op. cit.*, aneks 28, ss. 116-119

w 16 na 94 skontrolowane przypadki objęte prawem o zamówieniach publicznych w ogóle nie zastosowano właściwej procedury, a w większości pozostałych przypadków stwierdzono liczne nieprawidłowości.

Raport na temat polskiego górnictwa przytacza rozmowy z kierownikami zakładów przemysłowych, według których łapówki w wysokości 10-15% wartości kontraktu były powszechnie przyjęte, choć zmiany wprowadzone do Ustawy w 1997 r. utrudniły takie praktyki. Według słów jednego rozmówcy,

„X [urzędnik publiczny] powiedział mi wprost: „To będzie kosztować tyle a tyle. Y (drugi oferent) daje 10%, jeśli dasz więcej, wygrasz. Nie jestem jedynym członkiem komisji”. Więc mogłem się jedynie wycofać, bo sprawa... nie dawała zysku... Zawsze można dopisać jakiś aneks do kontraktu..., dodatkowe roboty lub nieprzewidziane koszty. Teraz [w świetle nowej Ustawy] jest to niemożliwe”¹⁰².

Pomimo tego korupcja i doniesienia o korupcji wciąż są powszechne. Największy skandal korupcyjny w ostatnich latach dotyczył przetargu na kurtki dla pilotów (zob. część 3.6) W marcu 2001 r. prezes Loterii Państwowej Totalizator Sportowy został odwołany, gdy prokuratura w Łodzi rozpoczęła dochodzenie w sprawie domniemania korupcji w przetargu na system komputerowy¹⁰³. Według szanowanego partnera w dużej zachodniej firmie prawniczej w Warszawie, praktyka „ustawiania” przetargów jest endemiczna¹⁰⁴.

¹⁰² K. Gadowska, op. cit.

¹⁰³ M. Werzchowska, *Kamela-Sowińska sacks lottery chief*, „Warsaw Business Journal”, 26 marca 2001 r.

¹⁰⁴ Rozmowa z polskim partnerem zachodniej formy prawniczej w Warszawie, 19 marca 2002 r.

8. SŁUŻBY PUBLICZNE

W wielu rodzajach służb publicznych w Polsce korupcja wydaje się być zjawiskiem dość nagminnym. Poważnym problemem jest korupcja w policji, szczególnie drogowej. Służby celne od dawna uważano za skorumpowane, choć szereg niedawno przyjętych mechanizmów antykorupcyjnych być może polepszy panującą w nich sytuację. Służby podatkowe są wysoce podatne na korupcję na skutek znacznej uznaniowości w udzielaniu ulg podatkowych przez urzędników skarbowych na szczeblu centralnym i lokalnym, choć system ulg został znacznie ograniczony w 1998 r. Według sondaży szczególnie skorumpowana jest służba zdrowia, a nieformalne opłaty są tak powszechne, że wręcz jawne. Równie znaczącym problemem jest korupcja w oświacie. Tak w służbie zdrowia, jak w szkolnictwie korupcję ułatwia fakt, że zdaniem sądów szeregowi lekarze i nauczyciele nie są funkcjonariuszami publicznymi (a zatem nie dotyczą ich przepisy prawa wymierzone przeciwko przekupstwu). I w końcu, ogromnie korupcjogenny jest system przyznawania koncesji i kontyngentów, choć nowe, obowiązujące od 1999 r. przepisy znacząco zliberalizowały procedury koncesyjne. Wiele zjawisk korupcyjnych występuje również w procesie rejestracji firm.

8.1 Policja

Korupcja w policji jest poważnym problemem, mimo że w statystykach karnych występuje w stosunkowo niewielkim zakresie. Ostatnio usprawniono jednak mechanizmy zwalczania korupcji w policji.

Według statystyk policyjnych w 2001 r. ponad 100 funkcjonariuszy było przedmiotem dochodzenia na skutek podejrzenia o korupcję, choć inne źródła twierdzą, że liczba ta jest co najmniej dwa razy większa.

Tabela 2: Statystyki policyjne dotyczące przekupstwa policjantów będącego przedmiotem dochodzenia, 1998-2002

Przekupywanie policjanta na służbie	1998	1999	2000	2001
Liczba rozpoczętych spraw karnych	80	64	81	110
Liczba policjantów będących przedmiotem dochodzenia	102	90	131	157

Źródło: Komenda Główna Policji 2002

Panuje powszechne przeświadczenie, że powyższe liczby obrazują jedynie niewielki ułamek rzeczywistego zakresu korupcji w policji. Niedawne badania opinii publicznej wskazują, że policja jest uważana za najbardziej skorumpowaną instytucję po służbie zdrowia¹⁰⁵. Za szczególnie powszechną uważa się korupcję wśród policji drogowej¹⁰⁶. Tak UE jak NIK krytykowały stosowany przez policję drogową system natychmiastowych i uznaniowych mandatów gotówkowych oraz brak nadzoru.

Potencjalnie poważniejszym problemem są możliwe powiązania między policją a zorganizowanymi grupami przestępczymi, choć zakres tych powiązań nie jest znany. W jednym, niedawnym wypadku siedmiu policjantów, w tym jeden z Centralnego Biura Śledczego zostało oskarżonych o współpracę z gangiem sprzedającym nielegalnie importowane samochody i zajmującym się szantażem¹⁰⁷. Dochodzenie w tej sprawie wciąż jest w toku.

Korupcji wśród policjantów sprzyjają bardzo niskie uposażenia, zaczynające się poniżej 267 euro; szef komisariatu zarabia około 671 euro.

Podobnie jak inni urzędnicy publiczni, funkcjonariusze policji podlegają przepisom Kodeksu karnego o łapownictwie. Ponadto można ich pociągnąć do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez działania, podjęte w wyniku korupcji. Każdy funkcjonariusz popełniający przestępstwo jest pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej zgodnie z przepisami Ustawy o policji. Funkcjonariuszy policji można także zwolnić ze służby, jeśli są podejrzani o popełnienie przestępstwa¹⁰⁸. O karach dyscyplinarnych decyduje przełożony funkcjonariusza, a sięgają one od upomnienia po zwolnienie ze służby. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest poważnym bodźcem antykorupcyjnym, ponieważ zwolniony ze służby funkcjonariusz ma niewielkie szanse na znalezienie pracy gdzie indziej.

¹⁰⁵ W badaniu "Korupcja w życiu codziennym", przeprowadzonym na zlecenie Fundacji Batorego, stanowi to 26% zgłoszonych przypadków łapownictwa.

¹⁰⁶ Prasa donosiła o istnieniu ustalonych punktów zatrzymywania kierowców, gdzie pijani kierowcy płacą policjantom łapówki w zależności od klasy prowadzonego samochodu. W: M. Łajtar, "Korupcja w polskiej policji", niepublikowany referat wygłoszony na wspólnym posiedzeniu CEEU i Princeton University, Budapeszt, listopad 1999. Najszerzej opisanym przypadkiem korupcji w drobnej skali były działania załogi pewnego prowincjonalnego komisariatu, która wymuszała haracze od rolników przyjeżdżających na targ. W: P. Jastrzębski, Trzynasty komisariat", „Nie", 11 stycznia 2000 r.

¹⁰⁷ Oświadczenie P. Biedziaka, rzecznika Komendy Głównej Policji, luty 2001

¹⁰⁸ Ustawa o policji państwowej z 6 kwietnia 1990 r. Dziennik Ustaw 1990, nr 30, poz. 179, z późniejszymi zmianami

Obywatele mogą powiadomić prokuraturę lub dowolnego komendanta policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez funkcjonariuszy policji, dzwoniąc na ogólnopolską, darmową, anonimową infolinię lub wysyłając wiadomość na specjalny adres e-mailowy¹⁰⁹. Według funkcjonariuszy z komórek zajmujących się śledzeniem korupcji, skuteczność tych instrumentów była jak dotychczas niewielka.

Walkę z korupcją w policji utrudniały działające wręcz przeciwnie przepisy antykorupcyjne, szczególnie brak ochrony przed ściganiem za wręczenie łapówki tych, którzy pragnęli o tym fakcie powiadomić policję, oraz przepis pozwalający na „zakup kontrolowany” („prowokacyjne” przekupstwo) dopiero od absurdalnie wysokiego poziomu 202 670 euro. Nowelizacja Ustawy o policji, która weszła w życie w marcu 2002 r., dopuszcza większą elastyczność w działaniach prowokacyjnych, znosi mandaty gotówkowe za wykroczenia drogowe oraz nakłada na funkcjonariuszy obowiązek powiadomienia przełożonego o każdej interwencji, podjętej podczas służby. Ponadto Zarząd Spraw Wewnętrznych (obecnie Biuro Spraw Wewnętrznych) powołany w 1998 r. zajmuje się badaniem przestępstw kryminalnych popełnionych przez funkcjonariuszy policji. Biuro podlega bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji. Ponadto w Komendzie Głównej Policji i komendach wojewódzkich istnieją specjalne wydziały, odpowiedzialne za śledzenie, monitoring i analizę przestępstw kryminalnych popełnionych przez policjantów. Do tych służb należy ponad 90 doświadczonych funkcjonariuszy.

Bezpośredni wpływ UE na polską policję ma trzy aspekty. Po pierwsze, policja otrzymała znaczącą pomoc finansową i szkoleniową w ramach programu PHARE. Po drugie, zespoły z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji współpracują ze strukturami UE nad integracją, w tym nad przystąpieniem polskiej policji do EUROPOL-u. I w końcu negocjacje na temat akcesji doprowadziły do zharmonizowania standardów i ram prawnych działań policyjnych z wymaganiami UE: na przykład reforma policji drogowej musiała spełnić dyrektywy Komisji Europejskiej.

8.2 Służba celna

Korupcję wśród 14 400 funkcjonariuszy służb celnych od dawna uważa się za problem poważny i powszechny. Choć w 1999 r. za sprzedajność zwolniono ze służby jedynie 11 funkcjonariuszy jest to raczej odzwierciedlenie niewystarczają-

¹⁰⁹ kontakt@kgp.waw.pl.

jących mechanizmów kontrolnych, a nie rzeczywistego poziomu korupcji. Według raportu Banku Światowego z 1999 r.:

„Istnienie udzielanych ad hoc oraz czasowych zwolnień z cła a także ich „zawieszania” pogłębia możliwość wystąpienia korupcji. Istnieje hierarchia objętych przekupstwem transakcji, od ... łapówek w wysokości 53 euro za przeskoczenie kolejki po... poważniejsze, takie jak przymykanie oczu na sfałszowaną dokumentację... a nawet współudział w szmuglowaniu nielegalnych i niebezpiecznych towarów lub przewóz ludzi”¹¹⁰.

Według anonimowej ankiety, przeprowadzonej wśród największych importerów w 2000 r. przez Biuro Statystyki i Analiz Służby Celnej, 12,5% respondentów uznało współpracę z Urzędem Cei za złą. Na prośbę o ocenę uczciwości inspektorów celnych na skali od „bardzo wysoka” do „niska”, 12,5% wybrało odpowiedź „bardzo wysoka”, 27,5% „wysoka”, 20% „prawidłowa” i 7,5% „niska”, zaś 32,5% odmówiło odpowiedzi¹¹¹.

Funkcjonariuszy służby celnej można pociągnąć do odpowiedzialności zgodnie z Kodeksem karnym z 1997 r., specjalnymi przepisami dyscyplinarnymi zawartymi w Ustawie o służbie celnej, oraz przepisami wewnętrznymi służby celnej. Zgodnie z tymi ostatnimi, funkcjonariuszom nie wolno prowadzić działalności gospodarczej, posiadać udziałów w spółkach prawa handlowego, obejmować stanowisk w spółkach zajmujących się handlem zagranicznym, być członkami rad nadzorczych w fundacjach ani zatrudniać rodziny i krewnych w charakterze podwładnych.

W 1997 r. specjalną ustawą powołano Wydział Inspekcji Celnej¹¹². Jednostka ta zajmuje się zwalczaniem przestępstw celnych i ma prerogatywy zbliżone do policyjnych. Urząd Ceł wprowadził także trzyletnią rotację funkcjonariuszy celnych. Wszyscy funkcjonariusze celni muszą składać deklaracje majątkowe w chwili obejmowania stanowiska, opuszczania go i corocznie w trakcie trwania stosunku pracy.

W 2001 r. były prezes Głównego Urzędu Ceł zaakceptował strategię antykorupcyjną, w dużej mierze mającą na celu poprawienie wizerunku straży celnej i jej uczciwości przez Kodeks Etyki Celnej. Obywatele mogą przysyłać na specjalny adres internetowy informacje o nieprawidłowościach.

¹¹⁰ Bank Światowy, op. cit., ss. 19-20

¹¹¹ Niepublikowany dokument udostępniony przez Główny Urząd Ceł w marcu 2002 r.

¹¹² Ustawa o inspekcji celnej z 6 czerwca 1997 r. Dziennik Ustaw 1997, nr 71, poz. 449

Choć opisane powyżej nowe rozwiązania nie wywarły jeszcze bezpośredniego wpływu na poziom korupcji, funkcjonariusze straży celnej¹¹³ są zdania, że nowe procedury inspekcji celnej i znacząca pomoc materialna ze strony UE usprawniła procedury graniczne i ograniczyła opóźnienia, które były istotnym czynnikiem ułatwiającym korupcję. Częściowo w odpowiedzi na zalecenia NIK, korupcję ma zmniejszyć także przyjęcie zasady „wielu oczu” (wymaganie, by przy inspekcji granicznej obecny był więcej niż jeden funkcjonariusz), utrudniającej podejmowanie prób przekupstwa poszczególnych funkcjonariuszy.

8.3 Służba skarbowa

Raport ogólny NIK, przedstawiony Sejmowi w 1999 r. – zatytułowany Podatki w świetle wniosków Najwyższej Izby Kontroli, 1992-1998 – przedstawia szczegółowo słabość polskiej administracji podatkowej wynikającą ze złożonych i niejasnych przepisów podatkowych oraz arbitralnego traktowania podatników. Szczególnie system ulg podatkowych (zwolnień, obniżenia wymiaru, odłożenia płatności itd.) był szeroko nadużywany; przyczyniały się do tego także napływające do urzędów skarbowych z Ministerstwa Finansów zalecenia, by przyznać ulgi konkretnym firmom¹¹⁴. NIK obliczył, że wartość ulg w podatku dochodowym w 1996 r. wyniosła 22% podatków osobistych i 40% podatków od firm.

Na skutek krytyki, w 1998 r. Minister Finansów zaprzestał wydawania zaleceń urzędom skarbowym w konkretnych wypadkach, zaś poziom ulg uznaniowych spadł w ciągu roku o połowę – z 320 mln. euro do 160 mln. euro. Jednak burmistrzom i wójtom wciąż wolno zaniechać pobierania podatku od nieruchomości od danej osoby lub go obniżyć. Informacje o takich decyzjach są często ukrywane przed radnymi, w uzasadnieniu zaś podaje się „ochronę danych osobowych”.

Raport NIK podkreślił także niesprawność wewnętrznego audytu i kontroli w urzędach skarbowych, wykazywaną przez urzędników skarbowych tendencję

¹¹³ Wywiad z K. Urbańską, Dyrektorem Biura Statystyk i Analiz Służby Celnej, 7 marca 2002 r.

¹¹⁴ Według Najwyższej Izby Kontroli “Minister Finansów (a ściślej działający z jego upoważnienia urzędnicy ministerstwa) niedopuszczalnie wkraczał w normalny tryb postępowania podatkowego i stawał się rzecznikiem interesów określonych podatników. Izby skarbowe, do których trafiały takie zalecenia, traktowały je jako obowiązujące instrukcje i podejmowały zalecane im decyzje bez przeprowadzania stosownego postępowania wyjaśniającego, bez konkretnych podstaw do udzielenia ulgi. Taki stan był niewątpliwie korupcyjogenny, każda taka ulga miała bowiem wymiar finansowy idący w setki, a niekiedy w miliony złotych”. Naczelna Izba Kontroli, op. cit.

do sprawdzania zeznań podatkowych głównie podatników o niskich dochodach (co wskazuje, że urzędy skarbowe „weszyły w układy” z bogatszymi podatnikami i firmami) oraz przyjmowanie od podatników drobnych prezentów.

8.4 Służba zdrowia

Zgodnie z badaniami opinii publicznej, korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w służbie zdrowia. Badania wskazują, że 45-52% osób, które przyznały się do dania jakiegokolwiek łapówki, dało ją pracownikowi służby zdrowia¹¹⁵. Bardzo niskie wynagrodzenie lekarzy, pielęgniarek i innych pracowników służby zdrowia w połączeniu z całkowitym brakiem nauczania etyki, nieprzejrzystym systemem finansowania przez zdecentralizowaną służbę zdrowia oraz niedofinansowane szpitale i przychodnie tworzą podatny grunt dla nieformalnych opłat i korupcji.

Według raportu Banku Światowego z 1999 roku,

w polskim systemie medycznym i opieki zdrowotnej powszechnie funkcjonują opłaty nieformalne, które mogą sięgać od drobnych prezentów, dawanych *ex post facto* marnie opłacanym salowym, przez „opłaty przyspieszające” za szybsze leczenie, aż po konieczność płacenia wysokich łapówek, według nieformalnego cennika, za operacje i inne rodzaje leczenia¹¹⁶.

W przeprowadzonej w 1996 r. kontroli szpitali NIK stwierdził, że prawo pacjentów do bezpłatnej opieki zdrowotnej pogwałcono w 37 na 50 szpitali, a udział finansowy pacjentów był tak powszechny, że nie próbowano go nawet ukrywać. Udział ten obejmował publiczne kwesty („cegiełki”), wprowadzone przez szpital opłaty za niektóre zabiegi oraz skierowane do pacjentów apele rad nadzorczych (powołanych przeciw do ochrony praw pacjentów), by dofinansowali swą klinikę. Co więcej, poważne wątpliwości budziła często dobrowolność tych opłat.

Nieudokumentowane, choć powszechne jest twierdzenie, że lekarze są przekupywani, by wystawiali zwolnienia lekarskie do różnych celów¹¹⁷.

¹¹⁵ Według badań przeprowadzonych w 2001 r. na zamówienie Fundacji Batorego, lekarze stoją na czele grup zawodowych, którym dawano łapówki i stanowią 48% wszystkich zgłoszonych przypadków przekupstwa

¹¹⁶ Bank Światowy, *op. cit.*, s. 22

¹¹⁷ Skrajny przypadek tego typu był niedawno opisany w mediach: oskarżony w procesie o przynależność do grupy przestępczej przedstawił zaświadczenie lekarskie, że ma klaustrofobię i nie może przebywać w areszcie.

Przypadki korupcji wśród pracowników służby zdrowia są czasem zgłaszane do Izby Lekarskiej i prokuratury. Jednak zgodnie z Kodeksem karnym, jedynie ordynatorów i dyrektorów szpitali można pociągnąć do odpowiedzialności karnej za łapownictwo; szeregowych lekarzy nie uważa się za osoby pełniące funkcje publiczne. Niedawno pewnego ordynatora postawiono przed sądem za branie pieniędzy od pacjentów w zamian za różne udogodnienia, i skazano na trzy i pół roku pozbawienia wolności, grzywnę oraz zakaz pełnienia funkcji kierowniczych przez osiem lat. Według stanu na kwiecień 2002, sprawa czekała na rozprawę apelacyjną.

Wiele osób uważa, że podatny na korupcję jest również przemysł farmaceutyczny. Bank Światowy ostrzegł niedawno przed powszechnym skorumpowaniem tego przemysłu, obejmującym wszystkie obszary od rejestracji leku, wycenę, refundacje przez państwo, manipulacje receptami i sprzedażą, po kontrolę cen¹¹⁸. W 2001 r. przyjęto kilka ustaw, mających na celu dostosowanie polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej.

8.5 Edukacja

Badania socjologiczne wskazują, że korupcja stanowi poważny problem na wszystkich szczeblach polskiego systemu edukacji. Choć wprowadzono kilka rozwiązań, mających opanować korupcję, ważnym problemem pozostaje fakt, że nauczyciele nie są objęci ustawodawstwem dotyczącym łapownictwa.

Badania wskazują na powszechność korupcji w systemie edukacji:

- W 1999 r., w przeprowadzonym w całym kraju badaniu (CBOS 1999), 16% respondentów wskazało różne dobra, które można było uzyskać łapówką (np. przyjęcie do szkoły, na uniwersytet, zdanie egzaminu). 4% rodziców przyznało, że usiłowało wpłynąć na wyniki nauczania dziecka wynagradzając nauczycieli, zaś 76% stwierdziło, że uczestniczyło w zbiorce pieniędzy na prezenty dla nauczycieli.
- Badanie na próbie 203 nauczycieli, przeprowadzone w 2000 r.¹¹⁹ przyniosło następujące wyniki: 25% stwierdziło, że rodzice usiłowali ich przekupić (choć 80% z nich twierdzi, że usiłowanie to spotkało się z ich odmową); ci sami respondenci często podawali przykłady korup-

¹¹⁸ World Bank report scolds pharmaceutical industry, „Warsaw Business Journal”, 13 sierpnia 2001 r.

¹¹⁹ B. Łaciak, „Korupcja w szkolnictwie – formy i zakres zjawiska”, w: J. Kurczewski i B. Łaciak (red.), Korupcja w życiu społecznym, ISP, Warszawa 2000, ss. 63-80

cji wokół nich, a 37% stwierdziło, że „w szkołach, jak wszędzie indziej, można kupić wszystko, co się chce”.

W ostatnich latach pojawiło się wiele doniesień o korupcji, na przykład w Wyższej Szkole Morskiej i w jednej z Akademii Wychowania Fizycznego. W 2001 r. uczniów w Łodzi, Białymstoku i Lublinie przyłapano na kupowaniu testów egzaminacyjnych na egzamin wstępny do Akademii Medycznych¹²⁰. NIK wskazał, że szczególnie podatne na korupcje są obszary egzaminów wstępnych do szkół wyższych i średnich, głównie z powodu możliwości przecieków pytań egzaminacyjnych. Sprzyjają korupcji także bardzo niskie pensje nauczycieli. Korupcja nie ogranicza się do przyjmowania łapówek, ale obejmuje także takie zjawiska, jak przymusowe uczęszczanie na dodatkowe (płatne) korepetycje.

Karta Nauczyciela z 1982 r. zawiera kodeks dyscyplinarny, w którym kary sięgają od upomnienia po dożywotni zakaz wykonywania zawodu. Wiele szkół wprowadziło surowe przepisy w celu ochrony tajności materiałów egzaminacyjnych. Problemem pozostaje fakt, że choć zgodnie z prawem przeciwko łapownictwu dyrektorzy szkół są funkcjonariuszami publicznymi, nauczyciele nimi nie są. W marcu 2001 r. w prasie opisano przypadek nauczyciela licealnego, który zebrał od uczniów równowartość 80 euro w zamian za wystawienie im stopnia z matematyki umożliwiającego przejście do następnej klasy. Choć nauczyciela zawieszono i podjęto dochodzenie dyscyplinarne, Sąd Okręgowy w Lublinie oddalił zarzuty, argumentując, że nauczyciel nie pełni funkcji publicznej. Innym, także oddalonym przez sąd przypadkiem była sprawa nauczyciela z Zespołu Szkół Rolniczych, który przyjął łapówki od 14 uczniów. Nauczycielowi zakazano wykonywania zawodu przez 3 lata. W początkach 2002 r. sprawa była na etapie apelacji.

8.6 Koncesje i zezwolenia

Do 1999 r. 30 rodzajów działalności gospodarczej w Polsce wymagało koncesji, zaś ponad 50 rodzajów działalności regulowały decyzje administracyjne. Ustawa o działalności gospodarczej z 1999 r. znacznie zliberalizowała politykę przyznawania koncesji, ograniczając liczbę dziedzin jej wymagających do ośmiu¹²¹.

¹²⁰ The myth of the loveable rogue, artykuł wstępny, „Warsaw Business Journal”, 23 lipca 2001 r.

¹²¹ Są to: poszukiwanie złóż kopalin oraz wydobywanie kopalin; wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; ochrona osób i mienia; transport lotniczy i inne usługi lotnicze; budowa i eksploatacja płatnych autostrad; zarządzanie liniami kolejowymi i wykonywanie przewozów kolejowych; rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Ustawa całkowicie zwolniła 12 rodzajów działalności gospodarczej z wymogu otrzymania koncesji lub zezwolenia. Jednak korupcja pozostaje poważnym problemem w tych dziedzinach, w których koncesje są wciąż wymagane.

NIK przeprowadził wiele kontroli koncesji i sektorów, w których koncesje są wymagane, z licznymi negatywnymi wnioskami. Na przykład:

- Wprowadzenie i przydzielanie kontyngentów celnych było arbitralne, a sposób przydzielania w każdym razie budził podejrzenia o korupcję¹²².
- Przyznawano koncesje firmom świadczącym międzynarodowe usługi transportowe, choć nie spełniały one statutowych wymagań, a dokumentacja procesu przyznawania koncesji była wysoce niedokładna¹²³.
- W procesie przyznawania koncesji na wydobywanie kopalin, zakres koncesji był określony nieprecyzyjnie, nie zbierano opłat, brakowało także nadzoru, na skutek czego wiele firm prowadziło prace wydobywcze bez koncesji lub wnosząc nieadekwatne opłaty. W rezultacie wprowadzono poprawki do ustawy regulującej tę działalność.
- W wydawaniu zezwoleń budowlanych w 1998 r. odkryto poważne nadużycia, w tym wydawanie zezwoleń na budowę, choć wnioskodawcy nie spełnili podstawowych wymagań prawnych, a także zatwierdzanie przez urzędników wydziałów budownictwa własnych projektów.
- Przeprowadzona w 2001 r. kontrola procedur wydawania prawa jazdy stwierdziła, że prawo jazdy można otrzymać za łapówkę wynoszącą od 19 do 533 euro. NIK zaproponował wprowadzenie komisji egzaminacyjnych, które pomogłyby zapobiegać korupcji, ale Minister Infrastruktury odrzucił tę propozycję¹²⁴.

Bank Światowy podał, że za najbardziej podatne na korupcję obszary koncesji respondenci uważali: koncesje na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, koncesje telekomunikacyjne, koncesje transportowe (szczególnie międzynarodowe koncesje na usługi transportowe, wydawane przez Ministerstwo Komunikacji) oraz zezwolenia związane z budownictwem, nieruchomościami i działalnością gospodarczą¹²⁵.

¹²² Najwyższa Izba Kontroli, op. cit., aneks 33, ss. 130-133

¹²³ Najwyższa Izba Kontroli, op. cit., aneks 34, ss. 134-137

¹²⁴ „Warsaw Business Journal”, 11 lutego 2002 r.

¹²⁵ Bank Światowy, op. cit., s. 21

Prasa obszernie pisała o wypadku Łodzi, gdzie powołano oficjalnie dobrowolny Fundusz na rzecz Miasta, a jednostki otrzymujące koncesje musiały wносить opłaty na jego konto. Choć korupcja nie zachodziła tu w sposób bezpośredni, obecność opłat nie wymaganych prawem uznano za krok w tym kierunku¹²⁶.

Innym obszarem, objętym swego rodzaju rejestracją jest dostęp do Izby Adwokackiej. Tak prawnicy, jak NIK krytykuje ją za restrykcyjne praktyki. Co roku przyjmuje się do niej bardzo niewielki procent absolwentów prawa, a nepotyzm, jak się powszechnie uważa, odgrywa w tym procesie rolę zasadniczą¹²⁷.

Rejestracja podmiotów gospodarczych

Korupcja dotyczy także rejestracji podmiotów gospodarczych. Niewystarczająca liczba personelu, jego częste zmiany, brak szkoleń i niewystarczająca infrastruktura prowadzą do opóźnień. Jest wiele nieudokumentowanych doniesień o płaceniu łapówek w celu przyspieszenia procesu rejestracji.

Prawnicy informują, że rejestracja firmy zazwyczaj trwa około dwóch miesięcy, natomiast szeroka sieć pośredników może to załatwić w dwa tygodnie¹²⁸. Przeprowadzona w 1998 r. kontrola NIK stwierdziła, poza ogromnymi zaległościami w pracy, że sądy rozpatrują podania o zmiany wpisów do ksiąg wieczystych według niezdefiniowanych kryteriów.

¹²⁶ M. Fuszara, "Obraz korupcji w prasie", w: J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, ss. 39-62

¹²⁷ Rozmowa z polskim partnerem w szanowanej zachodniej firmie prawniczej w Warszawie, 19 marca 2002; dyskusja przy okrągłym stole zorganizowana przez Instytut Społeczeństwa Otwartego, Warszawa, 19 marca 2002. Nota wyjaśniająca: ISO zorganizował spotkanie okrągłego stołu, by zebrać uwagi krytyczne na temat szkicu niniejszego Raportu. Wśród obecnych ekspertów byli przedstawiciele rządu, organizacji międzynarodowych oraz organizacji pozarządowych. Powołania się na to spotkanie nie należy rozumieć jako poparcia któregokolwiek punktu widzenia, wyrażonego przez któregokolwiek z uczestników

¹²⁸ Rozmowa z polskim partnerem w zachodniej firmie prawniczej w Warszawie, 19 marca 2002

9. ROLA MEDIÓW

Wolność słowa jest przeważnie przestrzegana. Wolności słowa w pewnej mierze zagrażają przepisy, przewidujące sankcje prawne za obrazę urzędnika państwowego, choć w praktyce nie wydaje się, by miało to poważniejsze znaczenie. W 2001 r. weszła w życie ustawa o dostępie do informacji publicznych, ale jeszcze w marcu 2002 r. jej wpływ był ograniczony. Uregulowania prawne dotyczące nadawania programów radiowych i telewizyjnych są wysoce upolitycznione. Telewizję Polską kontrolują nominowani przez partie członkowie Komitetu Radiofonii i Telewizji i nie jest ona zdolna do prowadzenia niezależnego, śledczego dziennikarstwa. Pomimo tych ograniczeń, prasa szczególnie aktywnie tropi przejawy korupcji i w kilku wypadkach wymusiła podjęcie oficjalnych działań w sprawach opisywanych w artykułach.

9.1 Wolność prasy

Wolność słowa i prawo do dostępu do informacji są zagwarantowane przez polską Konstytucję. Dziennikarze podlegają standardowym przepisom na temat pomówienia i szkalowania. Wolność prasy napotyka potencjalne zagrożenie w postaci surowych przepisów, zgodnie z którymi obraza funkcjonariusza publicznego może być ścigana sędziwnie¹²⁹. Ponadto śledczemu dziennikarstwu nie sprzyja przepis prawa, obligujący dziennikarzy do uzyskiwania autoryzacji cytowanych w artykułach wypowiedzi. Mediom nie wolno: publikować opinii na temat procesów sądowych przed wydaniem wyroku przez sąd pierwszej instancji; danych osobowych i wizerunków osób oskarżonych lub uczestniczących w postępowaniu; informacji dotyczących prywatnego życia kogokolwiek, o ile nie jest to bezpośrednio związane z jego publiczną działalnością¹³⁰. Informacja nagrana w formie audio lub wideo może być opublikowana jedynie za zgodą osoby, podającej te informacje¹³¹. Dziennikarze mają prawo, a nawet obowiązek chronić tożsamość swych źródeł¹³².

¹²⁹ Według reporterki Anny Marszałek, prokuratorzy często idą na rękę swym politycznym sprzymierzeńcom i wszczynają dochodzenie przeciwko dziennikarzom. Wywiad z reporterką, Warszawa, 20 marca 2002 r.

¹³⁰ Prawo Prasowe z 26 stycznia 1984 r. Dziennik Ustaw 1984, nr 5, poz. 24, z późniejszymi zmianami, Art. 13

¹³¹ *Ibidem*, Art. 14

¹³² *Ibidem*, Art. 15

9.2. Dostęp do informacji

W styczniu 2001 r. weszła w życie nowa Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹³³, zgodnie z którą każdy ma prawo do informacji publicznej i dostępu do dokumentów publicznych, poza informacjami objętymi przepisami o ochronie prywatności, tajemnicami handlowymi i innymi tajemnicami, wyszczególnionymi przez prawo. Instytucje publiczne mają obowiązek udzielania informacji między innymi na temat swego personelu, budżetu, programu, sprawozdań, działań, przepisów i decyzji do publikacji w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej, założonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Innych informacji należy udzielać w ciągu 14 dni bez opłaty, chyba że wymagana przez pytającego forma odpowiedzi pociąga za sobą dodatkowe koszty.

Odmowę udzielenia informacji można zaskarżyć przed sądem powszechnym. Ograniczenia prawne dotyczące ochrony prywatności i tajemnic handlowych nie dotyczą informacji o osobach pełniących funkcje publiczne lub związanych z wykonywaniem takich funkcji. Ustawa kodyfikuje także wolny wstęp na sesje i dostęp do sprawozdań wszystkich organów wybieralnych w wyborach powszechnych, w tym samorządu lokalnego. Nieudzielenie informacji jest karalne grzywną lub pozbawieniem wolności na okres do jednego roku.

Zgodnie z ustawą prasową¹³⁴ firmy prywatne i organizacje non-profit mają obowiązek udzielania informacji na temat swojej działalności, chyba że jest ona określona jako tajna w odrębnych przepisach (np. stanowi tajemnicę handlową według prawa cywilnego). Odmowa musi mieć formę pisemną i zostać doręczona w ciągu trzech dni. Można ją także zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹³⁵. Informacji udziela się bezpłatnie, chyba że jej przygotowanie pociąga za sobą specjalne koszty.

Zdaniem dziennikarzy wpływ nowej Ustawy jest ograniczony. Władze chętnie odmawiają udzielania informacji, powołując się na wymienione w Ustawie wyjątki. Jeszcze w kwietniu 2002 r. rząd nie wydał przepisów szczegółowych do Ustawy¹³⁶.

¹³³ Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001. Dziennik Ustaw 2001, nr 112, poz. 1198

¹³⁴ Prawo Prasowe z 26 stycznia 1984 r

¹³⁵ *Ibidem*, Art. 4.

¹³⁶ Wywiad z dziennikarką Anną Marszałek, Rzeczpospolita, 20 marca 2002 r.

9.3 Przepisy regulujące nadawanie programów radiowych i telewizyjnych

Ustawa o radiofonii i telewizji¹³⁷ mówi, że za wydawanie koncesji i przepisów w tej dziedzinie odpowiedzialna jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiTV). Rada składa się z 9 członków: czterech powoływanych przez Sejm, dwóch przez Senat i trzech przez Prezydenta.

Niezadowoleni wnioskodawcy często oskarżali Radę o stronniczość w przydzielaniu koncesji. Na przykład, gdy KRRiTV odmówił przydzielenia częstotliwości ogólnopolskich Radiu Maryja (zdecydowanie prawicowej, religijnej rozgłośni radiowej), przeprowadziło ono skuteczny lobbying w tej sprawie.

Zarząd Telewizji Polskiej jest powoływany i odwoływany przez Radę Nadzorczą, powoływaną z kolei przez KRRiTV, z wyjątkiem jednego członka, wyznaczonego przez Ministra Skarbu Państwa. W czasach rządów postkomunistycznych w latach 1993-1997 Rada Nadzorcza została zdominowana przez osoby nominowane przez SLD i PSL: na przykład Prezesem Telewizji Polskiej został dawny szef prezydenckiej kampanii wyborczej Aleksandra Kwaśniewskiego w 1995 r. Taka polityczna przewaga trwała przez cztery kolejne lata rządów prawicowych. W maju 2002 r. były redaktor naczelny „Trybuny” ujawnił, że premier Leszek Miller prowadzi cotygodniowe spotkania z szefami mediów, w tym z kierownictwem TVP, w których podobno wyjaśnia linię partii. W telewizji publicznej nie zdarza się prawdziwe, śledcze dziennikarstwo, wydaje się ona raczej popierać polityczne cele SLD. Najbardziej rażącym tego przykładem – w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne w 2001 r. – była emisja programu rzucającego bezpodstawne oskarżenia, że skupieni wokół Lecha Kaczyńskiego znaczący politycy z partii Prawo i Sprawiedliwość (która szybko zdobywała popularność i zaczęła stanowić prawdziwe zagrożenie dla SLD) w początkach lat 90-tych przyjęli kilkaset tysięcy skradzionych dolarów¹³⁸. Pozostałe polskie media jednoznacznie potępiły nadanie tego programu.

¹³⁷ Ustawa o Radiofonii i Telewizji z 29 grudnia 1992 r. Dziennik Ustaw 1993, nr 7, poz. 34, z późniejszymi zmianami.

¹³⁸ M. Matraszek, *Dirty tricks?*, „Warsaw Business Journal”, 25 czerwca 2001

9.4 Korupcja w mediach

Choć nie ma wielu bezpośrednich dowodów na występowanie korupcji w polskich mediach, praktyki wielu polskich firm *public relations* zachęcają do korupcji. W badaniach, przeprowadzonych przez firmę badań rynkowych SMG/KRC wśród dziennikarzy w 2001 r., jedna trzecia respondentów przyznała, że agencje PR próbowały ich przekupić¹³⁹. Według zachodnich dziennikarzy pracujących w Polsce, stopień zrozumienia różnicy między polityką wydawniczą a reklamową pozostawia wiele do życzenia¹⁴⁰.

Niektóre najważniejsze media uzgodniły podstawowe zasady etyki medialnej i powołały Radę Etyki Mediów, swego rodzaju organ kontroli środowiskowej, które czasem wydaje opinie w przypadkach konkretnych wykroczeń. Niedawno (5 kwietnia 2002 r.) te media (jednak bez Telewizji Publicznej) przyjęły Kodeks Etyki Dziennikarskiej.

9.5 Media a korupcja

Polskie media, a szczególnie prasa, poświęcają wiele uwagi sprawom korupcji. To dzięki nim głównie w ostatnich latach ujawniono wiele skandali. Coraz powszechniejsze są także artykuły śledcze na tematy związane z korupcją.

Wiele artykułów prasowych sprowokowało podjęcie oficjalnych działań – na przykład wspomniany już reportaż o kryminalnych powiązaniach i ostentacyjnym bogactwie pewnego sędziego, który doprowadził do jego dymisji, lub też ujawnienie nacisków, jakie na senatorów wywierali przedstawiciele przemysłu piwowarskiego. Dziennikarze, podejmujący tematy korupcji nie spotkali się – o ile wiadomo – z prześladowaniami w wyniku opublikowania swych artykułów.

¹³⁹ A. Kocińska, *Firms accused of buying favors from journalists*, „Warsaw Business Journal”, 14 stycznia 2002

¹⁴⁰ Wywiad z Michaelem Leville'em, wydawcą, „Warsaw Business Journal”, 20 marca 2002 r.

10. ZALECENIA

Następujące zalecenia uznano za szczególnie ważne dla Polski. Dodatkowe zalecenia, stosujące się ogólnie do krajów kandydujących do UE, zamieszczono w Części 5 Raportu Ogólnego.

1. Należy uporządkować i skoordynować politykę antykorupcyjną, tworząc niezależny organ najwyższego szczebla, cieszący się jednoznacznym poparciem rządu.
2. Należy odpolitycznić prokuraturę, rozważając możliwość rozdzielenia stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.
3. Należy ograniczyć nominacje z nadania partyjnego w agencjach państwowych i przedsiębiorstwach państwowych, i wzmocnić starania o ukształtowanie apolitycznej służby cywilnej.
4. Należy przeprowadzić reformę budżetu, ograniczając agencje i fundusze pozabudżetowe oraz wprowadzając właściwy nadzór nad ich działaniami.

DRUK:

LESZEK BIEŃ, WENA S.C.
UL. CISZEWSKA 17, WARSZAWA