

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE



KORUPCJA I ANTYKORUPCJA

Wybrane zagadnienia

Część III

Warszawa 2012

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Praca zbiorowa pod redakcją
Jerzego Kosińskiego, Krzysztofa Kraka, Anny Koman

KORUPCJA I ANTYKORUPCJA

Wybrane zagadnienia

Część III

Zadanie badawcze pn. „Problematyka strategii antykorupcyjnej
oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych 2009–2011”

w ramach projektu badawczo-rozwojowego
PRZECIWDZIAŁANIE I ZWALCZANIE
PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ I TERRORYZMU
W WARUNKACH BEZPIECZNEGO, PRZYSPIESZONEGO
I ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Warszawa 2012

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2011 jako projekt rozwojowy pt. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, nr OR00004007

ISBN 978-83-62455-68-3

Opracowanie graficzne, skład i druk
Wydział Wydawnictw i Poligrafii Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
Zam. nr K. 167; nakład 50 egz.

Spis treści

Wstęp	5
-------------	---

Dossiers ekspertów zaangażowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w realizację projektu badawczo-rozwojowego	7
--	---

SKUTECZNOŚĆ PAŃSTWA W WALCE Z KORUPCJĄ

prof. dr hab. A. Siemaszko, dr hab. B. Gruszczyńska, dr M. Marczewski, P. Ostaszewski, <i>Společná percepceja zagrożeń korupcyjnych w Polsce</i>	13
Wstęp	13
I. Opinie o nasileniu korupcji	14
II. Osobiste doświadczenia korupcyjne	19
III. Najbardziej skorumpowane zawody i rodzaje transakcji korupcyjnych	22
IV. Przyzwolenie na korupcję, jej przyczyny i możliwości zwalczania	28
Podsumowanie	33

dr G. Makowski, dr J. Zbieranek, J. Gałkowski, <i>Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antyko- rupcyjna za lata 2002–2009</i>	43
I. Opis Strategii Antykorupcyjnej	43
II. Realizacja Zadań Strategii Antykorupcyjnej	48
III. Zarządzanie Strategią Antykorupcyjną	51
IV. Skuteczność Strategii Antykorupcyjnej	55
V. Eksperckie oceny Strategii Antykorupcyjnej	63
VI. Podsumowanie i rekomendacje	69

J. Bil, <i>Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji</i>	77
Obszary korupcji	77
Skala korupcji	85
Mechanizmy korupcji	101

J. Bil, <i>Wykonanie badań kryminologicznych dotyczących wykrytych i osądzonych przestępstw korupcyjnych oraz ich sprawców z uwzględnieniem sankcji karnych</i>	107
1. Przedmiot, zakres i cel przeprowadzonych badań	107
2. Metody badawcze	108
3. Podsumowanie	127
Załączniki: Przykłady ankiet wykorzystanych w badaniu	130
dr R. Sojak, M. Gurtowski, <i>Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych</i>	137
1. Wstęp	138
2. Model teoretyczny – założenia Teorii Wyboru Publicznego	140
3. Szacowanie kosztów korupcji dla całej gospodarki przy użyciu narzędzi ekonometrycznych	148
4. Szacowanie kosztów korupcji na podstawie danych sondażowych	164
5. Szacowanie niewymiernych kosztów korupcji	172
6. Podsumowanie i rekomendacje	182
7. Bibliografia	184

Wstęp

Mam przyjemność zaprezentować Państwu, trzecią, ostatnią część monografii zgromadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w ramach trwającego od 2009 r. projektu badawczo-rozwojowego pn. Problematyka strategii antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych 2009–2011.

Zamieszczone w niej materiały to zbiór analiz systemowych, badań kryminologicznych i społecznych, przybliżających chociaż w pewnym stopniu problematykę przestępczości korupcyjnej oraz podejmujących próbę oceny skuteczności i konsekwencji państwa jako instytucji odpowiedzialnej za przeciwdziałanie przestępczości korupcyjnej.

W tej części monografii zamieszczono opracowania z zakresu:

- działań prewencyjnych państwa,
- badań społecznych na temat percepcji korupcji, jej skutków oraz obszarów najbardziej nią dotkniętych lub zagrożonych,
- badań kryminologicznych umożliwiających dokonanie oceny skuteczności organów wymiaru sprawiedliwości.

Sformułowane przez ekspertów wnioski są bez wątpienia cennym źródłem wiedzy na temat dotychczasowych dokonań aparatu władzy w prowadzonej polityce antykorupcyjnej, zapewniają także zapoznanie się z niedoskonałościami niektórych funkcjonujących już rozwiązań systemowych i instytucjonalnych na gruncie rodzimego prawodawstwa.

Podobnie, równie cennym źródłem wiedzy może okazać się analiza społecznej percepcji korupcji umożliwiająca przyjrzenie się korupcji nie tylko od strony systemowej i instytucjonalnej.

Zamieszczone opracowania mają charakter multidyscyplinarny, stanowią ocenę funkcjonującego porządku prawnego od badań opinii społecznej, poprzez wyniki badań kryminologicznych po analizę skutków przestępczości korupcyjnej.

Mam nadzieję, że zgromadzony nie tylko w tej części monografii materiał badawczy, analityczny i porównawczy pozwoli na chwilę refleksji na temat roli państwa i jego skuteczności w walce z przestępczością korupcyjną.

Kierownik zadania nr 8 *Problematyka strategii antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych 2009–2011*

Krzysztof KRAK
Centralne Biuro Antykorupcyjne

Dossiers ekspertów zaangażowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w realizację projektu badawczo-rozwojowego

Bil Jacek

– funkcjonariusz Policji; wykładowca Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Pracownik Instytutu Badań nad Przestępczością Zorganizowaną oraz Terroryzmem, Zakład Studiów nad Przestępczością Zorganizowaną i Terroryzmem.

Gałkowski Juliusz

– były radca ministra w MSWiA. Absolwent wydziału historii sztuki na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Na KUL-u przepracował sześć lat prowadząc zajęcia z historii sztuki średniowiecznej. W tym czasie opublikował szereg artykułów z zakresu sztuki średniowiecznej i współczesnej. Doświadczony administrator i kierownik projektów.

Gruszczyńska Beata

– doktor habilitowany. Zajmuje się problematyką przestępczości w ujęciu statystycznym. Konsultant systemów statystyki policyjnej, sądowej i penitencjarnej. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Kryminologii i Polityki Kryminalnej na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji. Członek zespołu metodologicznego European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics i współautorka publikacji dotyczących europejskiej bazy danych o przestępczości. Z ramienia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Sprawiedliwości bierze udział w pracach międzynarodowych zespołów badawczych.

Gurtowski Maciej

– absolwent Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego; niezależny ekspert od badań społecznych i marketingowych. Współpracuje z Instytutem Spraw Społecznych oraz GoodBrand & Company w zakresie strategii CSR (*Corporate Social Responsibility*). W drugiej połowie lat 90. uczestniczył m.in. w pracach Zespołu Konsultacyjnego ds. Badań Opinii w Departamencie Analiz i Prognoz z Kancelarii Premiera RP.

Makowski Grzegorz

– doktor socjologii; absolwent Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego; wykładowca socjologii problemów społecznych i kultury konsumpcyjnej w Collegium Civitas. Członek Rady Centrum Badania Opinii Społecznej. Uczestniczył w realizacji badań w SMG/KRC Media Poland A Millward Brown Company (2002–2003) oraz był Koordynatorem Programu „Przeciw Korupcji” w Fundacji im. Stefana Batorego (2000–2002).

Marczewski Marek

– doktor; socjolog, pracownik Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Zajmuje się metodologią badań kryminologicznych, wiktymologią oraz zagadnieniami polityki karnej. Uczestniczył w pracach zespołu realizującego polskie części International Crime of Victim Survey oraz Polskiego Badania Przeszłości.

Ostaszewski Paweł

– pracownik Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Współpracuje z Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Siemaszko Andrzej

– prof. dr hab.; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 1972 r. rozpoczął studia doktoranckie z zakresu kryminologii Instytutu Nauk Prawnych PAN. Dysertację doktorską obronił w 1975 r. z koncepcji zróżnicowanych powiązań Edwina H. Sutherlanda. W okresie pracy w Instytucie Problematyki Przeszłości (1976–1989) w centrum jego zainteresowań naukowych pozostawały przede wszystkim zagadnienia pomiaru nieujawnionych zachowań sprzecznych z prawem za pomocą metody self-report oraz kwestia percepcji dewiacji w społeczeństwie. W roku 1988 obronił habilitację w Instytucie Nauk Prawnych PAN. W 1989 r. wyjechał na trzy lata do Rzymu, gdzie w United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) pracował w charakterze research fellow. W trakcie pracy w UNICRI zajmował się m. in. problematyką efektywności alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności sankcji karnych oraz kwestią wpływu zmian społecznych (w tym zwłaszcza rozwoju gospodarczego) na przestępczość. Po powrocie do kraju w roku 1991 objął funkcję zastępcy dyrektora

w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości, a rok później został jego dyrektorem oraz rozpoczął pracę dydaktyczną na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. W roku 2003 uzyskał tytuł profesora nauk prawnych. W polu jego zainteresowań leży przede wszystkim kwestia statystycznego pomiaru przestępczości. Jest współautorem czterech edycji „Atlasu przestępczości w Polsce” (2009, 2003, 1999, 1994) oraz 17 książek i ponad 50 artykułów naukowych.

Sojak Radosław

– adiunkt w Zakładzie Interesów Grupowych Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zainteresowany przede wszystkim teorią socjologiczną, socjologią wiedzy oraz analizą dyskursu publicznego. W latach 1998–1999 stypendysta Fulbrighta na University of Virginia, Charlottesville. Od 2002 r. doktor socjologii. Autor rozprawy *Paradoks antropologiczny. Socjologia wiedzy jako perspektywa ogólnej teorii społeczeństwa* (Wrocław 2004, Monografie FNP – Seria Humanistyczna) oraz współautor książki *Zagubiona rzeczywistość. O społecznym konstruowaniu niewiedzy* (Warszawa 2005). Publikował między innymi na łamach „Studiów Socjologicznych” oraz „Przeglądu Filozoficznego”.

Zbieranek Jarosław

– kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych – magister politologii; doktor nauk prawnych ze specjalnością: prawo konstytucyjne. Odbił szereg staży zawodowych w instytucjach państwowych, organizacjach międzynarodowych oraz instytutach badawczych mających swe siedziby w Polsce i zagranicą (m.in. *BSSSC, Institut für Management und Unternehmensentwicklung*). Autor kilkudziesięciu publikacji. Od 2004 r. uczestniczy w pracach legislacyjnych Sejmu RP IV, V, VI kadencji oraz Senatu RP V kadencji. Ekspert w Komisji Ekspertów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Współpracuje z Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Ekspert Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

SKUTECZNOŚĆ PAŃSTWA W WALCE Z KORUPCJĄ

**prof. dr hab. Andrzej Siemaszko, dr hab. Beata Gruszczyńska,
dr Marek Marczewski, Paweł Ostaszewski**

Spoleczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce

STRESZCZENIE: Korupcja znana jest od czasów starożytnych. Od zawsze uważana była za jedno z najbardziej szkodliwych zjawisk, którym należy się przeciwstawiać i zwalczać. Od początków XIX wieku korupcja postrzegana była za główne zagrożenie w sferze prywatnej, które podważało zaufanie niezbędne dla utrzymania i zrównoważonego rozwoju w sferze stosunków społecznych i ekonomicznych. Przez stulecia, jej społeczne postrzeganie ulegało dość poważnym zmianom, jednak zawsze jednostki uważały korupcję za „coś złego” i w zasadzie potrafiły zidentyfikować główne sfery życia, które były najbardziej nią dotknięte lub zagrożone. Rozdział ten jest próbą bieżącego zaprezentowania postrzegania korupcji oraz efektywności państwa w zwalczaniu tej formy zwalczania przestępczości.

Wstęp

Od wielu lat korupcja jest postrzegana, jako jeden z poważniejszych problemów społecznych. Wysoki jej poziom ma bowiem szereg istotnych, negatywnych konsekwencji dla praktycznie wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Aby efektywnie ograniczyć te skutki niezbędna jest diagnoza przyczyn, nasilenia i przejawów korupcji. Do jej formułowania wykorzystuje się między innymi systematyczne badania opinii społecznej. W ten schemat wpisuje się także badanie prezentowane w niniejszym rozdziale.

Sondaż „Opinia publiczna o postrzeganiu i rozpowszechnieniu zjawiska korupcji w Polsce” został zrealizowany w ramach projektu rozwojowego „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, który koordynowała Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

Kwestionariusz ankiety opracował zespół badawczy, w skład którego weszli autorzy niniejszego rozdziału. Pytania dotyczyły opinii o nasileniu korupcji, osobistych doświadczeń korupcyjnych, poziomu skorumpowania poszczególnych zawodów, obszarów zagrożonych łapownictwem, a także postaw wobec korupcji, jej przyczyn oraz możliwości zwalczania.

Badanie w terenie przeprowadził Ośrodek Badania Opinii Publicznej TNS-OBOP na reprezentatywnej, ogólnopolskiej losowej próbie 1000 osób w wieku 15 i więcej lat. Zastosowano technikę bezpośredniego wywiadu kwestionariuszowego CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*). Pytania dotyczące korupcji stanowiły część wielotematycznego cyklicznego sondażu OMNIMAS. Maksymalny błąd pomiaru w próbie tej wielkości wynosi $\pm 3,1\%$.

Sondaż został zrealizowany w dniach 8–14 kwietnia 2010 r. Nie sposób było jednak przewidzieć, że termin ten okaże się szczególnym momentem dla polskiego społeczeństwa. W dniu 10 kwietnia 2010 r. nastąpiła bowiem katastrofa prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem. Wydaje się wprawdzie, że ten – ze wszech miar specyficzny – termin prowadzenia badania w terenie nie wpłynął istotnie na wyniki, nie sposób jednak wykluczyć, że tematyka „korupcyjna” mogła w tym szczególnym okresie zejść na dalszy plan. Mogłyby o tym, przykładowo, świadczyć relatywnie wysokie odsetki odpowiedzi typu „trudno powiedzieć” na niektóre pytania.

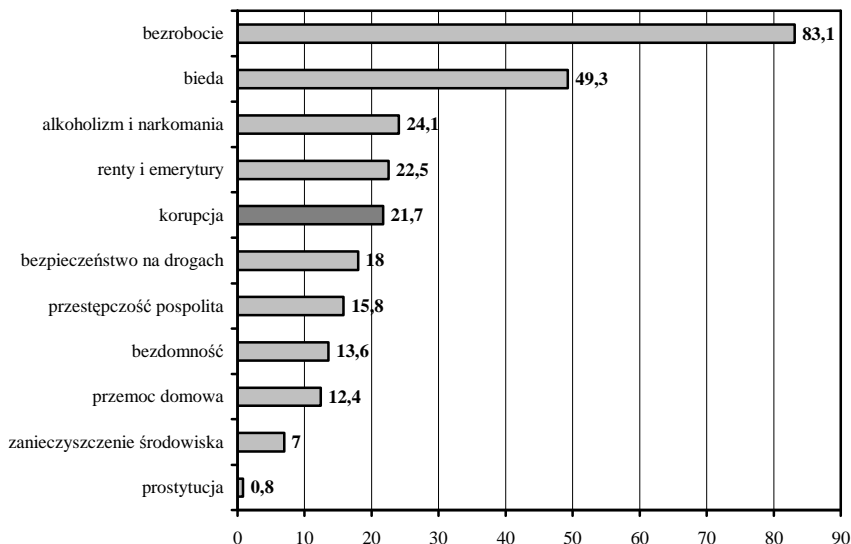
Niniejszy rozdział składa się z czterech części prezentujących różne wymiary występowania korupcji. W aneksie zaś zamieszczono wybrane tabele z wynikami liczbowymi.

I. Opinie o nasileniu korupcji

Przed pytaniami odnoszącymi się bezpośrednio do korupcji respondenci byli proszeni o wskazanie trzech najistotniejszych problemów społecznych. Wśród jedenastu z nich umieszczono również korupcję.

Ponad 1/5 respondentów uznała korupcję jako jeden z najważniejszych problemów społecznych, co dało jej piąte miejsce w uszeregowaniu. Zdecydowanie najwięcej wskazań uzyskało jednak bezrobocie (przeszło 80%), a następnie bieda (niespełna połowa). Korupcja znalazła się w grupie problemów społecznych – wraz z alkoholizmem i narkomanią oraz kwestią rent i emerytur – na które padło 20%–25% wskazań (wykres 1). Niewiele mniejszy odsetek osób wskazał na bezpieczeństwo na drogach i przestępczość pospolitą. Na końcu w rankingu wskazań znajduje się zanieczyszczenie środowiska i prostytutcja.

Wykres 1. Korupcja wśród najważniejszych problemów społecznych (odsetki)*



* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (bez kategorii „trudno powiedzieć”).

Kobiety niemal dwukrotnie rzadziej niż mężczyźni postrzegają korupcję jako ważny problem społeczny, przedkładając nad nią przemoc domową, przestępczość pospolitą oraz kwestię rent i emerytur. Młodszy respondenci widzą w korupcji większe zagrożenie niż osoby starsze (powyżej 60 lat), dla których ważniejsza od korupcji jest sprawa rent i emerytur oraz przestępczość pospolita.

Jak można było przewidzieć, na pozycję korupcji w rankingu problemów społecznych wpływa zarówno wykształcenie jak i pozycja zawodowa. Osoby z wyższym wykształceniem oraz uczące się, plasują korupcję na trzeciej pozycji po bezrobociu i biedzie, podczas gdy dla posiadających co najwyżej wykształcenie podstawowe korupcja nie jest istotnym zagrożeniem i zajmuje miejsce końcowe (dziewiąte). Dla aktywnych zawodowo korupcja jest trzecim z kolei ważnym problemem, a dla niepracujących – piątym. Większe zagrożenie w korupcji widzą osoby, którym się lepiej powodzi i stawiają ją na trzecim miejscu (po bezrobociu i biedzie), podczas, gdy ci, którzy swoją sytuację oceniają jako złą i bardzo złą uważają, że poza bezrobociem i biedą ważniejsze od korupcji są renty i emerytury oraz alkoholizm i narkomania.

Miejsce zamieszkania również różnicuje opinię o korupcji; wśród osób mieszkających na wsi lub w małych miastach (do 20 tys. mieszkańców) zajmuje ona szóste miejsce, podczas, gdy mieszkańcy większych miast plasują ją na miej-

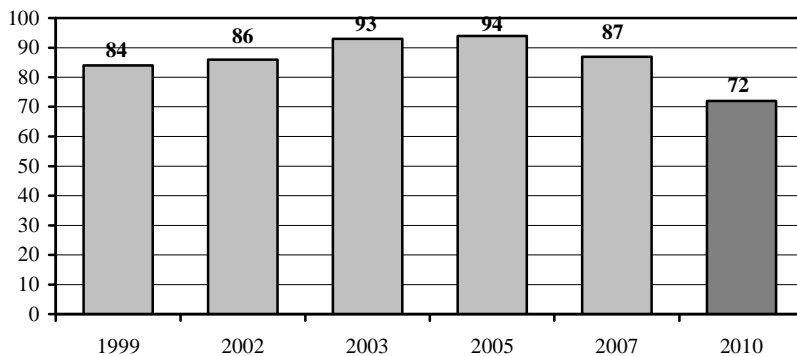
scu trzecim lub czwartym. Biorąc pod uwagę podział na siedem regionów¹ warto zauważyć, że korupcja częściej stanowiła większy problem (trzecie miejsce w rankingu) dla mieszkańców regionu dolnośląskiego i katowickiego niż pozostałych. Najmniejsze znaczenie (dziewiąta pozycja) miała ona dla zamieszkujących region wschodni.

Po uszeregowaniu problemów społecznych respondenci odpowiadali na pytanie o częstość występowania korupcji, a wyniki uzyskane w 2010 r. porównano z pięcioma poprzednimi badaniami, które przeprowadzono w latach 1999, 2002, 2003, 2005 i 2007².

Nadal zdecydowana większość respondentów (prawie %) jest przekonana o tym, że w naszym kraju korupcja występuje bardzo często lub raczej często. Pomimo tak powszechnej opinii, wynik należy i tak uznać za lepszy niż w latach poprzednich, kiedy to (2003–2005) aż ponad 90% obywateli uważało, że korupcja jest nagminna (wykres 2). Z analizowanego sondażu wynika ponadto, że po raz pierwszy od dziesięciu lat, znacznie zmniejszył się odsetek osób przekonanych, że korupcja występuje bardzo często. W 2010 r. uważała tak prawie co czwarta osoba (24%), podczas gdy w 2007 r. – niemal co druga, a w latach 2003 i 2005 było to aż prawie 70% respondentów.

¹ W oparciu o granice dawnego podziału wojewódzkiego wyodrębniono 7 regionów: centralny, dolnośląski, katowicki, małopolski, pomorski, wielkopolski i wschodni. Region centralny stanowiły dawne województwa: warszawskie, ciechanowskie, łódzkie, ostrołęckie, piotrkowskie, płockie, radomskie, siedleckie, sieradzkie, skierniewickie, włocławskie; region dolnośląski: jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wałbrzyskie, wrocławskie; region katowicki: bielskie, częstochowskie, katowickie; region małopolski: kieleckie, krakowskie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzescie, tarnowskie; region pomorski: bydgoskie, elbląskie, gdańskie, koszalińskie, słupskie, szczecińskie, toruńskie; region wielkopolski: gorzowskie, kaliskie, konińskie, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, zielonogórskie; region wschodni: białkopodlaskie, białostockie, chełmskie, lubelskie, łomżyńskie, olsztyńskie, suwalskie, zamojskie.

² Pytanie brzmiało: Czy sądzi Pan(i), że w Polsce występuje korupcja bardzo często, raczej często, raczej rzadko lub bardzo rzadko?

Wykres 2. Częstość występowania korupcji (odsetki odpowiedzi „bardzo często” i „raczej często”)*

* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”). Dane w latach 1999–2007: TNS OBOP.

Należy jednak podkreślić, że odsetek niezdecydowanych (12) był znacznie większy niż poprzednio (w 2007 r. wyniósł 10, a od 2003 r. nie przekraczał 5)³.

Opinie o nasileniu korupcji nie zależą od społeczno-demograficznych cech respondentów, jakkolwiek mężczyźni nieco częściej wskazywali na występowanie korupcji niż kobiety, aktywni zawodowo częściej – niż niepracujący, a ci którym powodzi się bardzo dobrze lub dobrze – częściej niż osoby o gorszej sytuacji materialnej.

Występują natomiast istotne różnice regionalne. Zdecydowanie najczęściej odpowiedzi, że korupcja występuje bardzo często lub raczej często (90%) udzieliły osoby mieszkające w regionie pomorskim oraz wielkopolskim. Znacznie mniej takich wskazań pochodzi od zamieszkujących regiony centralny oraz małopolski, w których o dużym nasileniu korupcji było przekonanych około 3/4 respondentów (tabela 1).

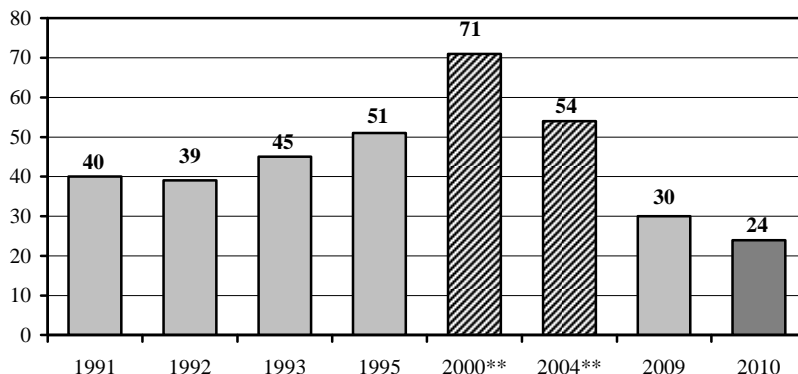
Na pytanie o dynamikę, co czwarta osoba odpowiedziała, że korupcja wzrasta, czyli nieco rzadziej niż w roku poprzednim i zdecydowanie rzadziej niż w latach dziewięćdziesiątych (wykres 3). Apogeum negatywnych ocen przypada na rok 2000, kiedy to prawie 3/4 Polaków było przekonanych, że korupcja wzrasta.

Prawie co drugi respondent (47%) uważał, że korupcja utrzymuje się na stałym poziomie, a niemal co szósty, że maleje. Wynik ten jest lepszy niż w 2009 r.,

³ Mogło być to spowodowane – jak już wspomniano – szczególnym okresem realizowania badania w terenie (katastrofa pod Smoleńskiem) i skierowaniem uwagi na zupełnie inne problemy.

kiedy to o zmniejszaniu się korupcji sądziła co siódma osoba, a o tym, że nie ulega zmianie było przekonanych prawie 45% badanych.

Wykres 3. W ostatnich latach korupcja wzrasta (odsetki odpowiedzi twierdzących)*



* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”). Dane z lat 1991–1995: A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003, s. 135. Dane z roku 2000: Komunikat CBOS BS/54/2000, Warszawa, marzec 2000. Dane z roku 2004: Komunikat CBOS BS/97/2004, Warszawa, czerwiec 2004. Dane z roku 2009: Komunikat CBOS BS/62/2009, *Opinia społeczna o korupcji w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2009.

** Dane z lat 2000 i 2004 nie są w pełni porównywalne z powodu różnicy w treści pytań zadawanych respondentom.

Dokładne porównanie powyższych wyników jest możliwe jedynie z pierwszą połową lat 90. Najczęściej odpowiadano wówczas, że korupcja rośnie (od 40% do 50%), zaledwie 1/3 respondentów sądziła, że jest na stałym poziomie, jedna dziesiąta uważała, że zmniejsza się.

O wzroście korupcji rządziej są przekonani mężczyźni niż kobiety. Sądzi tak niewiele więcej niż 1/5 mężczyzn, natomiast prawie co trzecia kobieta. Ponad połowa – zarówno mężczyzn jak i kobiet – twierdzi, że korupcja utrzymuje się na stałym poziomie, natomiast o jej zmniejszaniu się częściej sądzą mężczyźni (co piąty) niż kobiety – zaledwie co siódma.

Co trzecia osoba poniżej 30 lat uważa, że korupcja wzrasta, wśród trzydziestolatków – co piąta. Osoby starsze częściej są przekonane, że korupcja maleje (prawie co czwarty) niż osoby młode. Wśród tych ostatnich – jak już wspomniano – co trzeci uważa, że korupcja rośnie, co szesnasty zaś, że maleje.

Aktywność zawodowa nie ma znaczenia w rozkładzie ocen na temat nasilenia korupcji. Częściej niż co czwarta osoba aktywna zawodowo i podobnie wśród niepracujących uważa, że korupcja wzrasta, a prawie co piąty – że maleje. Ponad połowa uważa, że utrzymuje się na tym samym poziomie.

Miejsce zamieszkania ma natomiast pewne znaczenie: częstość opinii o zwiększaniu się korupcji rośnie wraz z wielkością miejscowości, z wyjątkiem miast powyżej 500 tys. mieszkańców, w których jedynie co piąta osoba uważa, że korupcja zwiększa się, podczas gdy w mniejszych miastach (100–500 tys.) sądzi tak co trzecia osoba. O wzroście korupcji są najczęściej przekonani mieszkańcy regionów katowickiego (prawie 40%) i dolnośląskiego (co trzeci). Najrzadziej sądzą tak mieszkańcy regionu centralnego i małopolskiego.

II. Osobiste doświadczenia korupcyjne

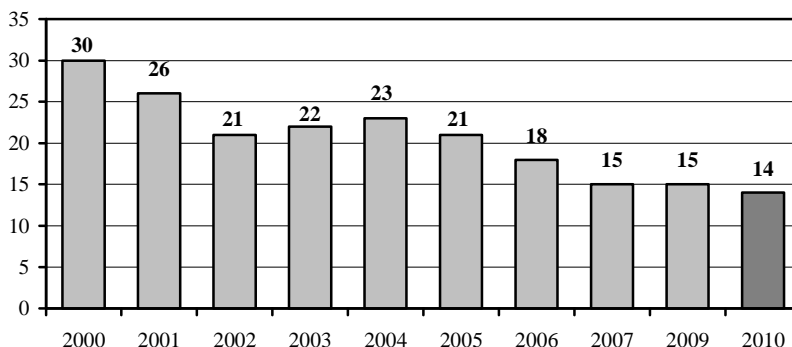
Zastosowano trzy miary osobistych doświadczeń korupcyjnych. Miały one formułę pytań o:

- osobistą znajomość z kimś, kto w ostatnich latach przyjął łapówkę;
- osobistą znajomość z kimś, kto w ostatnich latach łapówkę wręczył;
- sugestie korupcyjne ze strony urzędników państwowych.

Pytania o osobiste doświadczenia korupcyjne stanowiły jednocześnie wskaźnik jej – by tak się wyrazić – widzialności w środowisku.

Co siódmy badany znał osobiście kogoś, kto w ostatnich latach przyjął łapówkę (wykres 4). Odsetek takich respondentów w porównaniu z latami 2007–2009 zmniejszył się.

Wykres 4. Osobista znajomość z kimś, kto w ostatnich latach przyjął łapówkę? (odsetki odpowiedzi twierdzących)*

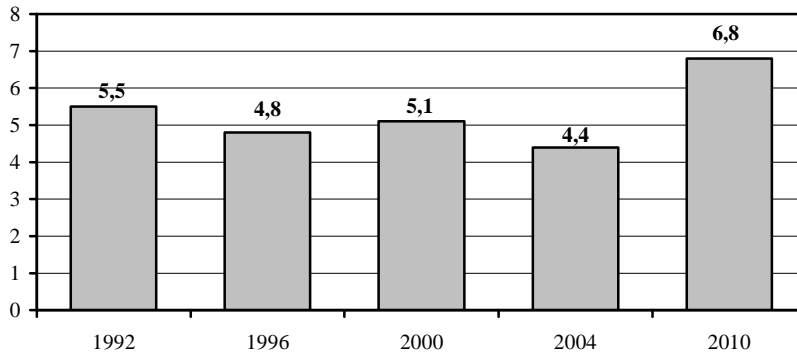


* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z odmową odpowiedzi). Dane z lat 2000–2007: A. Kubiak, *Barometr korupcji 2007. Raport z badań*, Warszawa 2008. Dane z roku 2009: Komunikat CBOS BS/69/2009, *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*, Warszawa maj 2009.

Nieco więcej (18%) było pozytywnych odpowiedzi na pytanie o osobistą znajomość z kimś, kto w ostatnich latach łapówkę wręczył. Przy czym, około jedna trzecia tych respondentów знаła taką osobę, niespełna zaś jedna czwarta – odpowiednio dwie oraz trzy.

Z osobistą sugestią konieczności dania łapówki w zamian za załatwienie sprawy⁴ zetknięto się blisko 7% badanych. Ponieważ pytanie to było uprzednio stosowane w polskich turach *International Crime Victims Survey (ICVS)*, również i w tym przypadku istniała możliwość porównania rezultatów w czasie. Całkowicie wbrew oczekiwaniom, okazało się, że – tak mierzona – korupcja wzrasta. Co więcej, wydaje się być najwyższa w całym analizowanym okresie. Odsetek badanych, od których jakiś urzędnik domagał się łapówki w zamian na załatwienie sprawy wynosił, przykładowo, w 1992 r. 5,5, w kolejnych turach tych badań zmniejszał się. Rezultat ten jest jednak, po pierwsze, najprawdopodobniej wynikiem sporego błędu pomiaru przy próbie 1000 osobowej (uprzednie dwie próby realizowane w ramach ICVS były pięciokrotnie większe), za wspomnianym odsetkiem kryje się bowiem zaledwie 67 respondentów. Po drugie, pozostaje w wyraźnej sprzeczności z pozostałymi rezultatami analizowanymi w niniejszym raporcie, które wyraźnie i konsekwentnie wskazują na zmniejszanie się skali korupcji w naszym kraju.

Wykres 5. Sugestie korupcyjne ze strony urzędników państwowych (odsetki odpowiedzi twierdzących)*



* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”). Dane z lat 1992–2000: J. van Kesteren, P. Mayhew, P. Nieuwbeerta, *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries*, WODC 2000; dane z roku 2004: J. van Dijk, J. van Kesteren, P. Smith, *Criminal Victimization in International Perspective*, WODC 2008.

⁴ Należy mieć jednak świadomość, że pytanie to mierzy raczej tzw. Korupcję uliczną (np. wśród policjantów, strażników miejskich, kontrolerów), nie zaś funkcjonariuszy wysokiego szczebla (np. posłów).

Rozpatrywane zmienne społeczno-demograficzne dość dobrze różnicują zarówno osobistą znajomość łapowników (tak „czynnych”, jak i „biernych”) jak też osobiste zetknięcie się z propozycją korupcyjną. Zgodnie z oczekiwaniami, z korupcją stykają się częściej mężczyźni, osoby aktywne zawodowo oraz lepiej sytuowane.

Przykładowo: do otrzymywania ofert korupcyjnych przyznało się przeszło dwukrotnie więcej respondentów o wysokich dochodach (9%), niż o dochodach niskich (4,2%), co jednak zaskoczenia nie stanowi. Zasygnalizować również należy, co jest z pewnością sporą niespodzianką, że z sugestiami łapowniczymi spotykają się zdecydowanie najczęściej mieszkańcy wsi, najrzadziej zaś mieszkańcy dużych aglomeracji (9,1% vs. 4,3%). Brak już natomiast analogicznych różnic pod względem osobistej znajomości „dawców” oraz „biorców” łapówek.

Największą jednak niespodzianką analizowanego badania (która może być zarazem ważną wskazówką odnośnie do ewentualnych kierunków przyszłych działań CBA i innych służb) jest bardzo duże regionalne zróżnicowanie „widzialności” korupcji.

Różnice w „widzialności” korupcji, którą można traktować jako pośrednią miarę jej faktycznego nasilenia, okazały się nadszpodziewanie duże i w pewnym sensie kontr intuicyjne. Oto bowiem regionem o zdecydowanie największym zagrożeniu korupcją jest pomorski, a nie – jak wynikałoby choćby z doniesień medialnych – dolnośląski⁵.

Pomorze uzyskało konsekwentnie najwyższe odsetki twierdzących odpowiedzi na każde z trzech pytań odnoszących się do widzialności korupcji. Przykładowo: blisko 30% mieszkańców Pomorza zna osobiście osobę, która w ostatnich latach dała łapówkę, podczas gdy analogiczny odsetek w regionie centralnym wyniósł 17, we wschodnim zaś zaledwie 9, tj. trzykrotnie mniej.

Na Pomorzu jest też najwyższy odsetek sugestii łapowniczych, choć – jak już wspomniano – ze względu na niskie liczebności do analizowanego rozkładu podchodzić trzeba z dużą ostrożnością.

Gwoli uwiarygodnienia powyższych rezultatów stworzono również indeks (zbiorną miarę) obejmujący rozkłady odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące „widzialności” korupcji. Ponownie okazała się ona najwyższa w regionie pomorskim (wartość indeksu wyniosła 33), zdecydowanie najniższa zaś w Małopolsce i w regionie wschodnim (odpowiednio 14 i 15). Indeks „widzialności” korupcji uzyskał również dość wysoką wartość w regionie katowickim (26).

⁵ Należy jednak pamiętać, że region dolnośląski jest szerszy od obecnego województwa.

III. Najbardziej skorumpowane zawody i rodzaje transakcji korupcyjnych

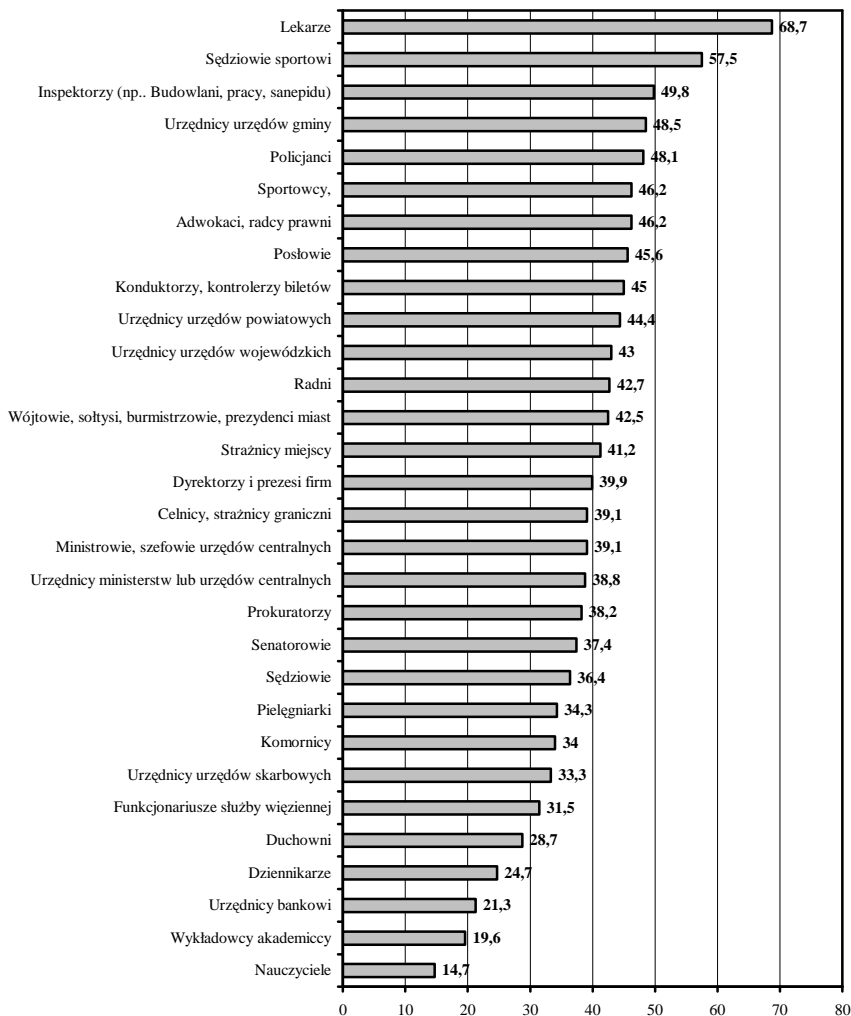
Dla uzyskania opinii o rozpowszechnieniu korupcji w różnych sferach życia społecznego, ankietowanych pytano o ocenę stopnia trudności załatwienia za łapówkę określonych dóbr lub usług oraz o częstość występowania zachowań korupcyjnych wśród przedstawicieli poszczególnych zawodów.

Spśród analizowanych 30 grup zawodowych, jako najbardziej skorumpowanych badani ocenili lekarzy i sędziów sportowych (wykres 6). Odpowiednio prawie 70% i prawie 60% ankietowanych uznało, że wśród przedstawicieli tych zawodów korupcja występuje często. Pozostałe zawody były uznawane za skorumpowane przez mniej niż połowę badanych.

Najmniej skorumpowani, w opinii respondentów, okazują się nauczyciele (jedynie około 15% badanych twierdzi, że często podejmują oni zachowania korupcyjne), wykładowcy akademicy i urzędnicy bankowi (po około 20% wskazań). Także wśród dziennikarzy i duchownych, w opinii badanych, przyjmowanie łapówek zdarza się raczej rzadko.

Wśród służb mundurowych, w opinii badanych, łapownictwo występuje najczęściej w gronie policjantów (48% wskazań), rzadziej strażników miejskich (41%), celników i strażników granicznych (39%) oraz najrzadziej strażników więziennych (32%). Niższy wynik dla ostatniej grupy zawodowej wynika jednak zapewne z niewielkiej styczości respondentów z jej przedstawicielami.

Wykres 6. Korupcja wśród reprezentantów wybranych zawodów (odsetki odpowiedzi „bardzo często” i „raczej często”)*



* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”).

Co ciekawe, w kategorii zawodów prawniczych za najbardziej skorumpowanych uchodzą adwokaci i radcy prawni (46%), którzy, wydawałoby się, nie muszą uciekać się do żądania łapówek w zamian za świadczone usługi. Za negatywnym obrazem przedstawicieli tych zawodów mogą jednak stać doniesienia medialne o ich pośrednictwie w korumpowaniu np. sędziów czy prokuratorów. Zdecydowanie rzadziej za skorumpowanych uznawani byli sędziowie, prokuratorzy

i komornicy, jednak ciągle jest to odpowiednio aż 38%, 36% i 34% osób badanych, wyrażających opinię, że zawody te są skorumpowane raczej często lub bardzo często.

Porównanie poszczególnych grup urzędników ujawnia, że oceny ich uczciwości wzrastają wraz ze szczeblem urzędu, w którym pracują. W ocenie badanych, łapówkarstwo występuje najczęściej w urzędach gminy, rzadziej w urzędach powiatowych i wojewódzkich, najrzadziej zaś w ministerstwach i urzędach centralnych. Ma to zapewne związek z częstością kontaktów z urzędnikami danego szczebla. Za zdecydowanie uczciwszych, w porównaniu z innymi urzędnikami, uchodzą też pracownicy urzędów skarbowych.

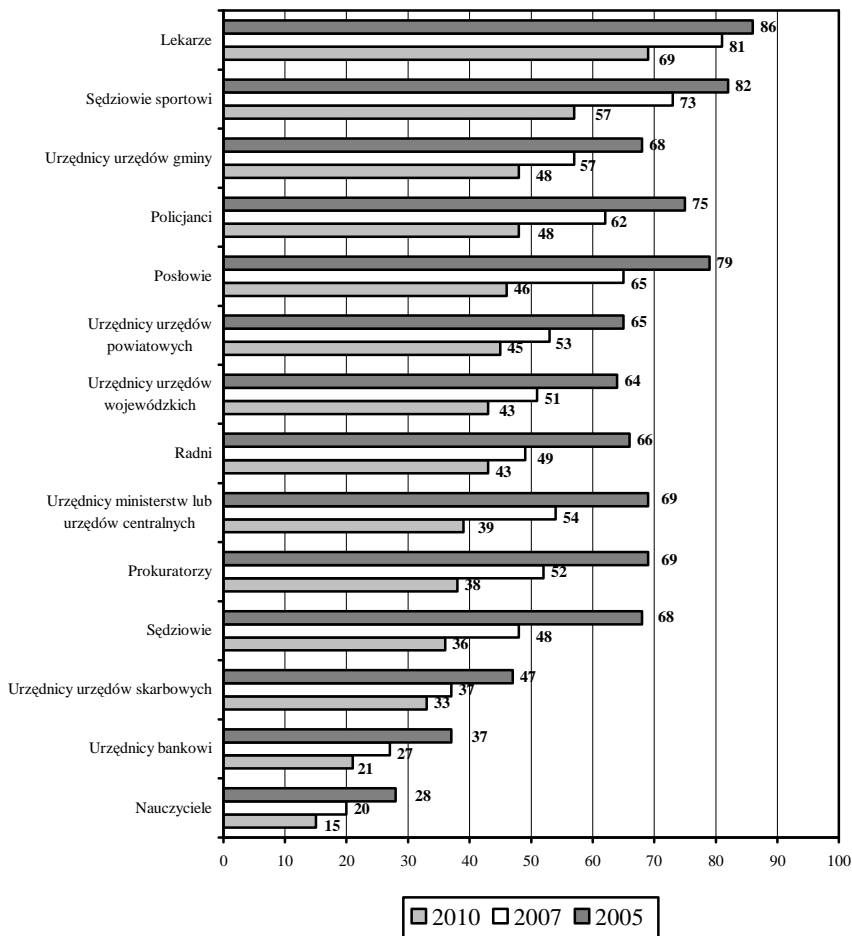
Według ankietowanych, zarówno radni, jak i szefowie jednostek samorządu terytorialnego i ministrowie są skorumpowani w podobnym stopniu (około 40% respondentów uznało, że wśród reprezentantów tych zawodów korupcja występuje często).

Warto podkreślić także różnice w ocenach skorumpowania dwóch grup parlamentarzystów. W opinii respondentów, posłowie są skorumpowani zdecydowanie częściej od senatorów (46% vs 37%).

W odniesieniu do 14 z rozpatrywanych zawodów dysponowano wynikami analogicznych badań z lat 2005 i 2007. Porównanie ukazuje wyraźne spadki w ocenach stopnia skorumpowania wszystkich profesji (wykres 7). Najbardziej znacząca zmiana zaszła w przypadku opinii o sędziach, nauczycielach i prokuratorach. Liczba ankietowanych uznających, że przedstawiciele tych zawodów często przyjmują łapówki, spadła prawie o połowę. Najmniej, bo o jedną piątą, poprawiły się w analizowanym okresie oceny stopnia skorumpowania lekarzy, choć i tę zmianę należy odbierać jako sygnał pozytywny.

W ocenach najbardziej skorumpowanych zawodów nie uwidaczniają się jednoznaczne zależności od cech społeczno-demograficznych badanych. Spośród wyszczególnionych 22 potencjalnie korupcyjnych zachowań, jako najłatwiejsze do osiągnięcia za pieniądze (biorąc pod uwagę odpowiedzi bardzo łatwo i raczej łatwo) ankietowani uznali te występujące w służbie zdrowia, a więc przyjęcie do szpitala lub wykonanie zabiegu poza kolejnością – 70% oraz uzyskanie zwolnienia lub zaświadczenia lekarskiego – 60% (wykres 8).

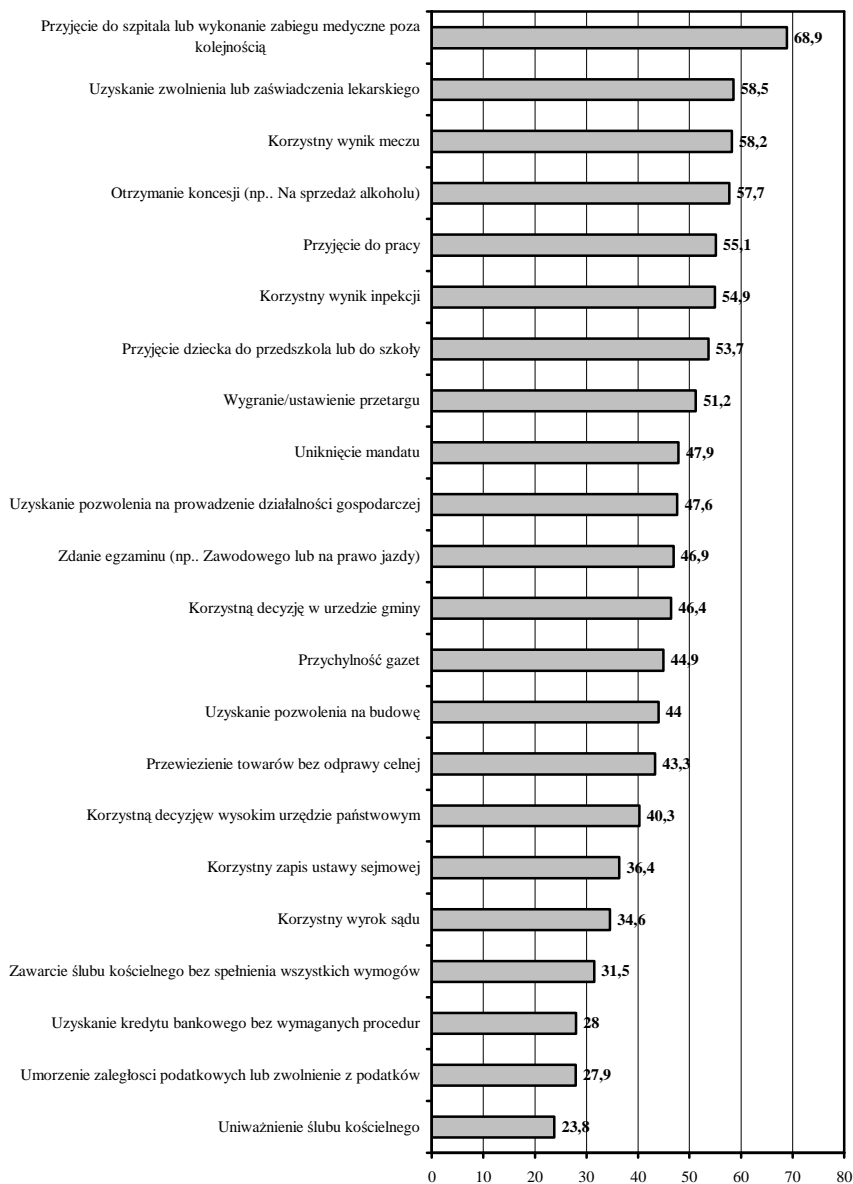
Wykres 7. Korupcja wśród reprezentantów wybranych zawodów w latach 2005–2010 (odsetki odpowiedzi „bardzo często” i „raczej często”)*



* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”). Dane z lat 2005, 2007: TNS OBOP.

Na przeciwległym biegunie (czyli ocenione jako najtrudniejsze do uzyskania w wyniku łapówki) znalazły się wybrane działania kościoła, urzędów skarbowych i banków. Niespełna 1/4 respondentów stwierdziła, że łatwo jest dzięki pieniądзом uzyskać unieważnienie ślubu kościelnego, a 1/3, że można w ten sam sposób zawrzeć taki ślub bez spełnienia wszystkich wymogów. Podobnie 28% pytanym osób, za nietrudne do uzyskania dla dających łapówki, uznało umorzenie zaległości podatkowych i przyznanie nienależnego kredytu.

Wykres 8. Możliwość załatwienia za pieniądze (odsetki odpowiedzi „bardzo łatwo” i „raczej łatwo”)*

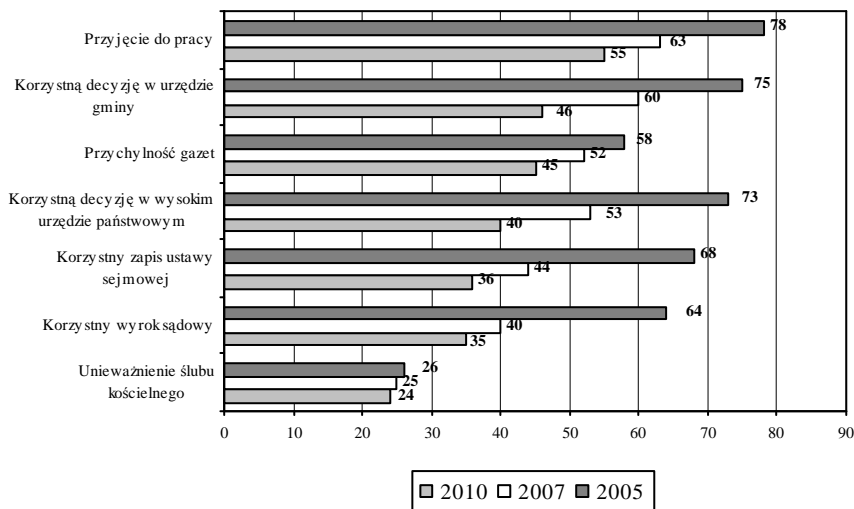


* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”).

W opinii Polaków, pozostałe kategorie dóbr i usług, możliwych do uzyskania za łapówkę, nie były istotnie zróżnicowane pod tym względem. Można jedynie stwierdzić, że – w opinii respondentów – korupcja wydaje się być rzadka w przypadku wyroków sądów i tworzenia ustaw sejmowych, a trochę częstsza w przypadku decyzji urzędników, odpraw celnych, pracy dziennikarskiej, egzaminów i wystawiania mandatów przez policję. Stosunkowo często też, według ankietowanych, korupcja występuje przy sędziowaniu meczów, wydawaniu koncesji, przyjmowaniu do pracy i do szkoły, a także przy przeprowadzanych inspekcjach.

Pytania o siedem z analizowanych kategorii zachowań występowały już w dwóch poprzednich badaniach korupcji w Polsce prowadzonych przez TNS OBOP, dlatego też można było dokonać stosownych porównań. W odniesieniu do wszystkich tych rozpatrywanych zachowań wyraźnie zmniejszyła się liczba opinii świadczących o ich dostępności za pieniądze (wykres 9). W latach 2005–2010 najbardziej spadła liczba opinii o łatwości załatwienia korzystnego zapisu w ustawie sejmowej (blisko o połowę) oraz korzystnego wyroku sądu i korzystnej decyzji w wysokim urzędzie państwowym (po 45%). Również możliwość zdobycia pracy i załatwienia sprawy w urzędzie gminy za łapówkę jest obecnie oceniana, jako zdecydowanie mniej dostępna niż jeszcze trzy lub pięć lat temu. Praktycznie nie zmieniła się ocena możliwości unieważnienia ślubu kościelnego – utrzymuje się ciągle na podobnie niskim poziomie.

Wykres 9. Możliwość załatwienia za pieniądze (odsetki odpowiedzi „bardzo łatwo” i „raczej łatwo” w latach 2005–2010)*



* Odsetki naliczono w stosunku do ogółu respondentów (wraz z kategorią „trudno powiedzieć”). Dane z lat 2005, 2007: TNS OBOP.

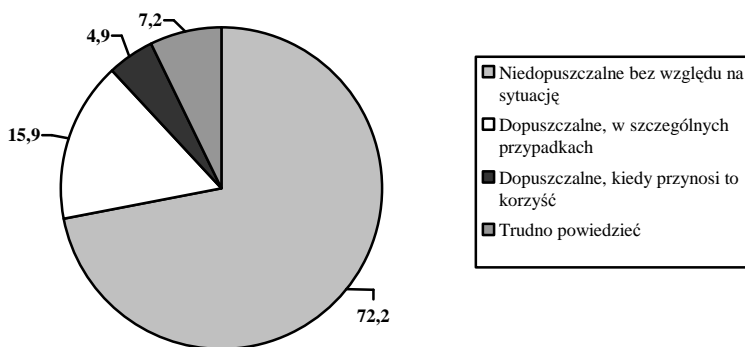
Rozpatrywane cechy społeczno-demograficzne badanych nie różnicują jednoznacznie ich poglądów odnośnie do dostępności za łapówkę analizowanych dóbr/usług.

IV. Przyzwolenie na korupcję, jej przyczyny i możliwości zwalczania

Respondentów pytano o ocenę dopuszczalności korupcji wyróżniając trzy postawy⁶ (wykres 10) wobec tego zjawiska:

- rygorystyczną, gdy badany zgadzał się ze stwierdzeniem, że dawanie łapówki jest niedopuszczalne bez względu na sytuację;
- warunkową, jeżeli respondent dopuszczał możliwość wręczenia łapówki w wyjątkowych sytuacjach;
- przyzwalającą, jeżeli osoba uważała, że jest to dopuszczalne o ile przynosi korzyść⁷.

Wykres 10. Wręczenie łapówki w zamian za załatwienie sprawy (odsetki)



Blisko $\frac{3}{4}$ respondentów deklarowało się jako zwolennicy postawy rygorystycznej, a co szósty uważał, że dawanie łapówki jest dozwolone w szczególnych, nadzwyczajnych przypadkach. Tylko co dwudziesty badany był zdania, że można wręczyć łapówkę w sytuacjach, kiedy przynosi to korzyść. Odpowiedź „trudno powiedzieć” wybierała co czternasta z zapytanych osób. Warto zaznaczyć, że tak skonstruowane pytanie badało jedynie emocjonalno-oceniający komponent

⁶ M. Marody, *Sens teoretyczny a sens empiryczny pojęcia postawy*, Warszawa 1976, s. 17–18.

⁷ Tę kategorię odpowiedzi wybrało tylko 50 osób. Zbyt mała liczba przypadków nie pozwala na prowadzenie szczegółowych analiz statystycznych.

postawy, czyli deklaracje osób. W rzeczywistości ich zachowania mogą być zupełnie inne, co potwierdzają w pewnej mierze rezultaty niniejszego badania.

W ocenach dopuszczalności korupcji nie zaobserwowano różnic między kobietami a mężczyznami oraz między osobami aktywnymi zawodowo a niepracującymi.

Jakkolwiek we wszystkich wyróżnionych grupach wieku dominuje postawa rygorystyczna, można zauważyć między nimi interesujące różnicowania. Relatywnie najrzadziej rygorystami okazywały się osoby młode – w wieku 15–19 lat (70%).

Natomiast najczęściej postawę tę prezentowali respondenci w wieku powyżej 50 lat (83%). Jeszcze większe różnicowanie między analizowanymi grupami badanych występuje w przypadku postawy warunkowego przyzwolenia. Niemal % najmłodszych badanych jest zwolennikami takiego poglądu, czyli prawie dwukrotnie więcej niż osób powyżej 50 roku życia.

Poziom wykształcenia w niewielkim stopniu różnicuje poziom przyzwolenia na korupcję. W każdej kategorii dominują zwolennicy postawy rygorystycznej.

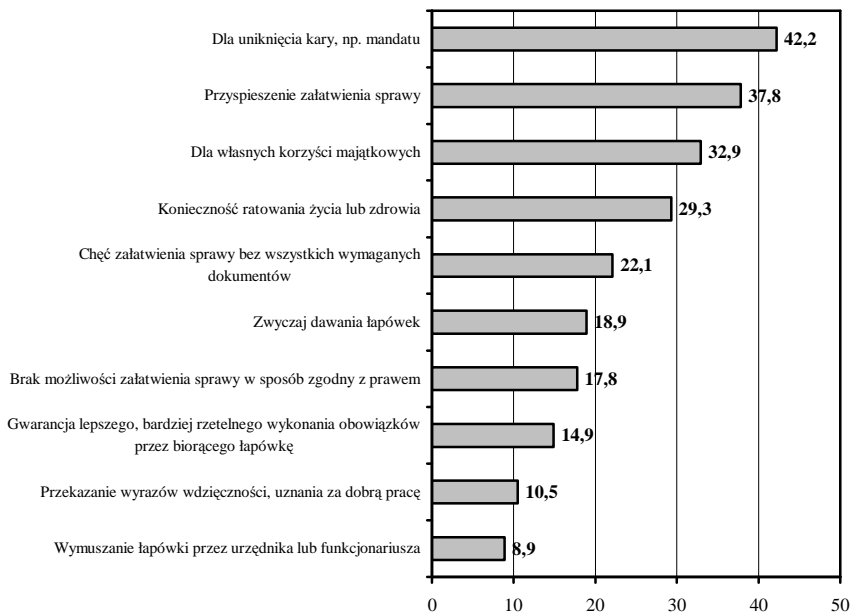
Prezentują ją najczęściej osoby z wykształceniem średnim lub pomaturalnym (81%), a nieco rzadziej respondenci z wykształceniem podstawowym (75%). Natomiast 23% osób uczących się oraz co piąty respondent z wykształceniem wyższym magisterskim (bądź licencjackim) dopuszczał możliwość wręczenia łapówki w wyjątkowej sytuacji.

Rygoryzm przejawiali najczęściej mieszkańcy małych i średnich miast (od 20 do 100 tys. mieszkańców) – 85%, a najrzadziej (69%) zamieszkujący miasta powyżej 500 tys. mieszkańców. Respondenci z wielkich miast dwukrotnie częściej byli zwolennikami warunkowego przyzwolenia dawania łapówek (20%) niż mieszkańcy małych i średnich miast (10%).

Ponad 80% respondentów z regionów małopolskiego, katowickiego i wielkopolskiego deklarowało niedopuszczalność wręczenia łapówek, a w regionach pomorskim i centralnym osób takich było o ponad 10 punktów procentowych mniej. Około 1/3 mieszkańców regionu pomorskiego, czyli zdecydowanie więcej niż w pozostałych, dopuszczało możliwość dawania łapówek w wyjątkowych sytuacjach⁸.

Wyszczególniono dziesięć powodów dawania łapówek (wykres 11), prosząc respondentów o wybór maksymalnie trzech, które uważają za najważniejsze. Warto podkreślić, iż co dziewiąty respondent nie miał w tej kwestii wyrobionej opinii.

⁸ W innych regionach odsetek osób warunkowo przyzwalających na dawanie łapówki nie przekraczał 19.

Wykres 11. Przyczyny dawania łapówek (odsetki)*

* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (bez kategorii „trudno powiedzieć”).

Zdaniem respondentów, najczęstszą przyczyną dawania łapówek jest chęć uniknięcia mandatu⁹. Kwoty mandatów są relatywnie wysokie i oprócz kary pieniężnej kierowca otrzymuje również punkty karne. Wręczenie łapówki jest więc często „tańsze”. Nie dziwi zatem, że powód ten znalazł się na pierwszym miejscu w uszeregowaniu. Wskazują go najczęściej: mężczyźni (46%); osoby w wieku 20–29 lat (56%), osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub średnim (45%), mieszkańcy wsi (46%) oraz deklarujący, że powodzi się im bardzo dobrze lub dobrze (49%).

Nieco mniej wskazań (38%) uzyskała chęć przyspieszenia załatwienia sprawy co – pośrednio świadczy o niesprawnym funkcjonowaniu administracji. Przyczynę tę wybierają najczęściej: kobiety (40%), respondenci w wieku 15–19 lat (55%), osoby oceniające, że powodzi się im raczej lub bardzo źle (40%), mieszkający w miastach do 20 tys. (45%) oraz respondenci z regionu katowickiego i wielkopolskiego (odpowiednio 47 i 46%).

⁹ Co prawda w badaniach nie zostało sformułowane *expressis verbis* o jaki rodzaj mandatu chodzi, gdyż mogą je wystawiać pracownicy i inspektorzy różnych służb, można jednak przyjąć, że respondenci mieli najczęściej na myśli mandat za wykroczenia drogowe.

Co trzeci badany odnosił się do korzyści majątkowych uzyskiwanych przez dającego łapówkę. Można przypuszczać, że częste nieprawidłowości w przeprowadzaniu przetargów czy zamówień publicznych, o których szeroko informują media, a także obserwacja własnego środowiska skłaniały stosunkowo duży odsetek respondentów do takiego wyboru.

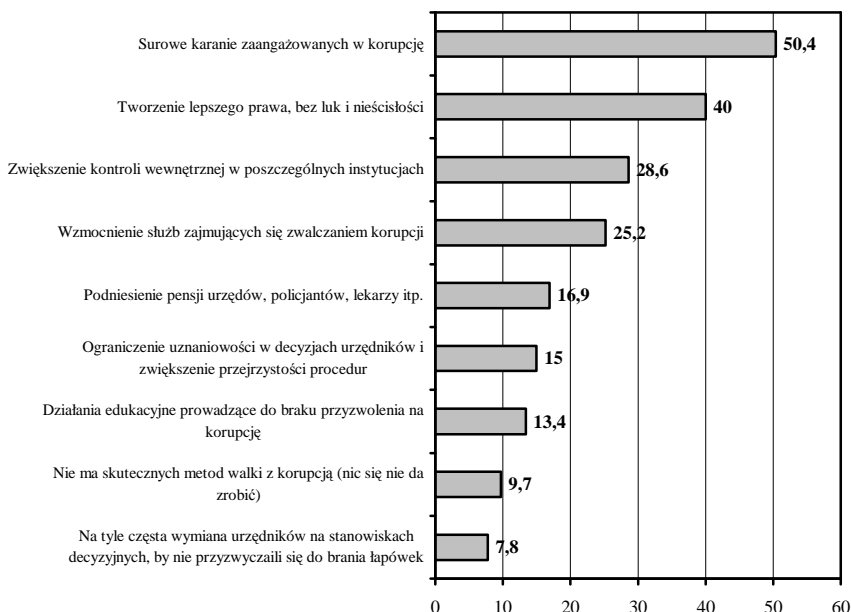
Zaskakuje fakt, że konieczność ratowania zdrowia lub życia jako powód wręczenia łapówki znalazła się dopiero na czwartym miejscu (wybrało go 29% badanych).

Warto zwrócić uwagę, że niemal co piąty badany wyrażał opinię, że wręczenie łapówki jest społecznie zakorzenionym obyczajem.

Dwa powody były wskazywane zdecydowanie najrzadziej. Zwraca uwagę, że zaledwie co dziewiąty respondent wyrażał pogląd, że to urzędnicy lub funkcjonariusze wymuszają łapówki. Co dziesiąty badany wyrażał natomiast opinię, że wręczenie łapówki może być wyrazem wdzięczności za dobrą pracę lub usługę.

Uczestników sondażu pytano o trzy najskuteczniejsze, ich zdaniem, sposoby walki z korupcją (wykres 12).

Wykres 12. Sposoby walki z korupcją (odsetki)*



* Odsetki obliczono w stosunku do ogółu respondentów (bez kategorii „trudno powiedzieć”).

Respondenci wskazywali najczęściej dwa sposoby walki z korupcją: surowe karanie sprawców i tworzenie lepszego, jasnego, pozbawionego luk prawa.

Pierwszą metodę wybierała połowa odpowiadających na to pytanie. Podobne rezultaty uzyskiwano w badaniach dotyczących łapownictwa prowadzonych cyklicznie przez CBOS¹⁰1121. Surowe karanie sprawców jako skuteczny sposób walki z korupcją wybierali najczęściej: respondenci w wieku 40–49 lat (55%), z wykształceniem podstawowym – 58% oraz zasadniczym zawodowym (56%), deklarujący, że powodzi się im źle lub bardzo źle (56%), mieszkańcy miast od 100 do 500 tys. (57%) oraz regionu katowickiego i pomorskiego (odpowiednio 65 i 63%).

Natomiast dla 40% badanych najskuteczniejszym sposobem walki z korupcją jest tworzenie lepszego, pozbawionego luk i nieścisłości prawa. Ten sposób walki z korupcją wybierali najczęściej: respondenci w wieku – 30–39 lat (44%), osoby z wyższym wykształceniem (49%), mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (47%) oraz regionu pomorskiego (50%).

Zwiększenie kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach oraz wzmocnienie służb zajmujących się ograniczaniem przestępstwa korupcji wybierało około % respondentów. Zaskakuje fakt, iż tylko co dwunasta osoba okazała się zwolennikiem rotacji urzędników na stanowiskach decyzyjnych, a stanowi ona skądinąd dobry sposób zapobiegania powstawaniu korupcyjnych układów.

Warto zwrócić uwagę, że aż dla co dziesiątej osoby nie ma skutecznych metod walki z korupcją i zjawiska tego nie można ograniczyć.

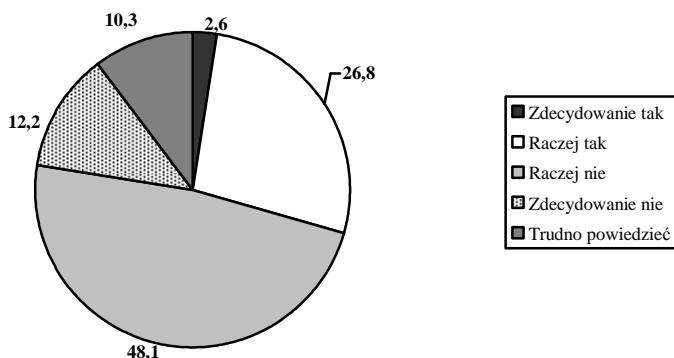
W kwestionariuszu ankiety zamieszczono pytanie „Czy uważa Pan(i), że państwo polskie jest ogólnie biorąc skuteczne w walce z korupcją?”. Miało ono na celu poznanie ogólnej, całościowej oceny działań w zwalczaniu tej społecznej patologii (wykres 13).

Ponad 60% respondentów negatywnie ocenia skuteczność działań państwa w walce z korupcją (odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie”). Pozytywną opinię wyrażało niespełna 30% badanych, a co dziesiąty nie miał na ten temat zdania.

Ocena skuteczności walki z korupcją nie zależy od takich cech społeczno-demograficznych badanych takich jak: płeć, wiek, poziom wykształcenia, aktywność zawodowa czy ocena własnej sytuacji materialnej.

¹⁰ W kwestionariuszu ankiety CBOS w pytaniu dotyczącym różnych aspektów korupcji zamieszczono stwierdzenie „Za łapówki powinny by wymierzane bardzo wysokie kary więzienia”. Odsetek respondentów zgadzających się z tą opinią wynosił odpowiednio: 1999 r. – 53, 2000 r. – 51, 2004 r. – 80, 2009 r. – 56, Komunikat z badań CBOS z maja 2009, Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa.

Wykres 13. Skuteczność państwa w walce z korupcją (odsetki)



Ujawniła się natomiast zależność między oceną skuteczności państwa w walce z korupcją a miejscem zamieszkania respondenta (tabela 7).

We wszystkich wyróżnionych kategoriach wielkości miejscowości przeważały opinie negatywne nad pozytywnymi. Najbardziej krytyczni wobec skuteczności działań antykorupcyjnych (największy odsetek odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie”) byli mieszkańcy miast od 100 do 500 tys. oraz do 20 tys. mieszkańców, Stosunkowo najbardziej łagodni w ocenie skuteczności metod walki z korupcją okazali się mieszkańcy wielkich miast.

W ocenie skuteczności ograniczania zjawisk korupcyjnych między poszczególnymi regionami wystąpiły istotne różnice (tabela 7). Blisko 80% respondentów regionów wielkopolski i małopolski negatywnie oceniało działania władz, podczas gdy odsetek takich opinii mieszkańców regionów centralnego oraz wschodniego wyniósł odpowiednio 53 i 60.

Podsumowanie

Wśród 11 rozpatrywanych najważniejszych problemów społecznych korupcja znalazła się na dość odległym, piątym miejscu (22% wskazań). Zbliżony odsetek wskazań uzyskały alkoholizm/narkomania oraz kwestia rent i emerytur. Warto wszakże przypomnieć, że korupcja jest jednak postrzegana jako istotniejszy problem społeczny niż przestępczość pospolita (zaledwie 16% wskazań).

W odczuciu przytłaczającej większości (%) respondentów korupcja jest nadal zjawiskiem dość powszechnym. Warto jednak podkreślić, po pierwsze, odsetek takich ocen zmniejszył się jednak znacznie w porównaniu z poprzednimi badaniami (kiedy przekraczał 90), po drugie zaś, jeszcze bardziej zmniejszył się odse-

tek opinii, że ma ona miejsce „bardzo często”. Świadczy to niewątpliwie, że problem korupcji ogniskuje już znacznie mniejsze emocje niż jeszcze kilka lat temu.

Fakt ten potwierdza rozkład odpowiedzi na pytanie o dynamikę korupcji. W analizowanym badaniu 24% respondentów było zdania, że korupcja wzrasta, podczas gdy analogiczny odsetek w roku ubiegłym wynosił 30, w roku 2004 – 54, zaś w roku 2000 – aż 71. W porównaniu z 2000 r. udział opinii o wzroście korupcji zmniejszył się więc prawie trzykrotnie. Nie ulega więc wątpliwości, że w sferze postaw wobec korupcji zarysowują się istotne i korzystne zmiany.

Analogiczne tendencje, z jednym wszak wyjątkiem, odnoszą się także do sfery, by tak rzec, faktów, tj. osobistej styczności z osobami dającymi/biorącymi łapówki oraz z sugestiami korupcyjnymi ze strony urzędników państwowych, co zostało roboczo określone jako „widzialność” korupcji. Poczynając od 2004 r. systematycznie zmniejsza się odsetek badanych udzielających twierdzącej odpowiedzi na pytanie o to czy znają osobiście kogoś, kto przyjął łapówkę. W referowanym badaniu wyniósł on 14, tj. dwukrotnie mniej niż w roku 2000. Zbliżony odsetek (18) respondentów zna osobiście dającego łapówkę.

Obraz ten zakłóca nieco tendencja dotycząca osobistego zetknięcia się z korupcyjną ofertą urzędnika państwowego, w przypadku tym bowiem odnotowano dość wyraźny wzrost takich deklaracji.

W ocenie badanych, z pośród 30 rozpatrywanych grup zawodowych zdecydowanie najbardziej skorumpowani są lekarze oraz sędziowie sportowi (odpowiednio blisko 70 i 60% wskazań). Wśród zawodów, które uzyskały 40–50% wskazań, że łapownictwo wśród ich przedstawicieli jest „częste” lub „bardzo częste” są między innymi inspektorzy, urzędnicy gminni oraz adwokaci i radcowie prawni. Za zdecydowanie najmniej skorumpowane uchodzą zawody nauczyciela, wykładowcy akademickiego oraz bankowca. W odniesieniu do 14 grup zawodowych, które daje się porównać z uprzednimi badaniami we wszystkich przypadkach zarysowała się wyraźna tendencja spadkowa deklaracji (w porównaniu z rokiem 2005 zmniejszyły się one niekiedy aż o połowę) świadczących o wysokim stopniu ich skorumpowania.

Na pytanie o to co można załatwić za pieniądze zdecydowanie najwięcej (70%) wskazań padło na przyjęcie do szpitala lub wykonanie zabiegu poza kolejnością. Na miejscu drugim znalazło się uzyskanie zwolnienia lub zaświadczenia lekarskiego (niespełna 60% wskazań). Oznacza to, że służba zdrowia jest nadal postrzegana jako wyjątkowo skorumpowana. Ponad połowa badanych uważa ponadto, że za pieniądze („raczej lub „bardzo”) łatwo jest m. in. uzyskać koncesję na sprzedaż alkoholu, korzystny wynik inspekcji, przyjęcie do pracy. W ocenie

badanych za najmniej podatne na działania korupcyjne okazały się sfery bankowa i fiskalna oraz kościelna.

Podkreślić ponadto należy, że – analogicznie jak w przypadku ocen stopnia skorumpowania rozpatrywanych profesji – postrzegana łatwość załatwienia za pieniądze porównywanych siedmiu dóbr i usług uległa istotnym zmianom: są one obecnie oceniane jako znacznie mniej w ten sposób dostępne.

Respondenci deklarują, w przytłaczającej większości (ponad 70%), zdecydowanie rygorystyczną postawę względem łapownictwa („niedopuszczalne bez względu na sytuację”). Jedynie niecałe 5% uważa, że dawanie łapówek jest „dopuszczalne, kiedy przynosi to korzyść”.

Wśród trzech najważniejszych przyczyn łapownictwa najwięcej wskazań uzyskały chęć uniknięcia kary oraz przyśpieszenia załatwienia sprawy. Zwraca również uwagę, że zaledwie co dziesiąte wskazanie odnosiło się do wymuszania łapówek przez funkcjonariuszy lub urzędników.

Aż połowa badanych za najskuteczniejszy sposób walki z korupcją uważa surowe karania osób zaangażowanych w ten proceder, 40% upatruje remedium w tworzeniu dobrego prawa. Zdecydowanie najmniej wskazań (niecałe 8%) uzyskała częsta rotacja urzędników na potencjalnie korupcjogennych stanowiskach. Warto dodać, że co dziesiąty badany był zdania, że nie ma skutecznych metod walki z korupcją.

Ocena antykorupcyjnych działań państwa jest jednoznacznie negatywna: ponad 60% badanych jest zdania, że nie jest ono w tej mierze skuteczne.

Rozpatrywane zmienne społeczno-demograficzne dość słabo różnicują postawy wobec korupcji. Ogólnie biorąc, stykają się z nią częściej ludzie aktywni zawodowo, lepiej sytuowani i zajmujący wyższą pozycję w hierarchii społecznej. Ujawniło się jednak dość spore zróżnicowanie „widzialności” korupcji w układzie regionalnym: zdaje się ona być zdecydowanie najwyższa na Pomorzu. Tam też padło najwięcej deklaracji, że korupcja wzrasta. Warto ponadto dodać, że w regionie pomorskim respondenci istotnie częściej prezentują dość permiywną postawę wobec korupcji („dopuszczalne w szczególnych przypadkach”). Wszystko to upoważnia do wysunięcia tezy o istnieniu na Pomorzu swoistej „kultury korupcyjnej”.

Aneks*

Tabela 1. Czy sądzi Pan(i), że w Polsce występuje korupcja?

	Bardzo i raczej często %	Bardzo i raczej rzadko %	Liczebność
OGÓLEM	82,3	17,7	881
Płeć			
Mężczyzna	84,0	16,0	431
Kobieta	80,4	19,6	450
Wiek			
15–19 lat	61,8	38,2	55
20–29 lat	84,7	15,3	176
30–39 lat	79,6	20,4	157
40–49 lat	88,4	11,6	138
50–59 lat	86,1	13,9	158
60 i więcej lat	80,5	19,5	195
Wykształcenie			
Podstawowe	82,2	17,8	135
Zasadnicze zawodowe	83,6	16,4	225
Średnie i pomaturalne	86,5	13,5	281
Wyższe	80,4	19,6	158
Jeszcze się uczą	68,7	31,3	80
Aktywność zawodowa			
Aktywni zawodowo	84,9	15,1	417
Niepracujący	80,0	20,0	464
Miejsce zamieszkania			
Wieś	83,5	16,5	322
Miasta do 20 tys.	76,9	23,1	108
Miasta od 20 do 100 tys.	80,0	20,0	175
Miasta od 100 do 500 tys.	86,3	13,7	168
Miasta powyżej 500 tys.	80,7	19,3	109
Region			
Małopolski	77,1	22,9	144
Wschodni	80,4	19,6	92
Katowicki	83,7	16,3	135
Dolnośląski	84,5	15,5	84
Wielkopolski	88,6	11,4	123
Pomorski	90,8	9,2	109
Centralny	75,9	24,1	195

Tabela 2. Czy w ostatnich latach korupcja w Polsce:

	Wzrasta %	Utrzymuje się na tym samym poziomie %	Maleje %	Liczebność
OGÓLEM	27,9	52,9	19,2	877
Płeć				
Mężczyzna	22,8	54,4	22,8	429
Kobieta	32,7	51,6	15,7	447
Wiek				
15–19 lat	34,0	60,0	6,0	50
20–29 lat	32,2	57,6	10,2	177
30–39 lat	21,7	57,3	21,0	157
40–49 lat	31,3	47,2	21,5	144
50–59 lat	24,2	52,2	23,6	161
60 i więcej lat	27,5	48,2	24,3	189
Wykształcenie				
Podstawowe	26,8	54,2	19,0	142
Zasadnicze zawodowe	27,4	54,7	17,9	223
Średnie i pomaturalne	31,3	52,5	16,2	284
Wyższe	21,8	48,1	30,1	156
Jeszcze się uczą	30,1	57,6	12,3	73
Aktywność zawodowa				
Aktywni zawodowo	26,9	53,5	19,6	413
Niepracujący	28,7	52,5	18,8	463
Miejsce zamieszkania				
Wieś	28,7	56,0	15,3	327
Miasta do 20 tys.	25,7	59,1	15,2	105
Miasta od 20 do 100 tys.	24,4	51,2	24,4	176
Miasta od 100 do 500 tys.	36,4	46,0	17,6	165
Miasta powyżej 500 tys.	19,2	51,0	29,8	104
Region				
Małopolski	22,2	50,7	27,1	144
Wschodni	23,3	53,4	23,3	103
Katowicki	38,0	48,9	13,1	137
Dolnośląski	33,3	40,3	26,4	72
Wielkopolski	28,8	65,3	5,9	118
Pomorski	30,0	52,7	17,3	110
Centralny	22,9	54,7	22,4	192

Tabela 3. Czy zna Pan(i) osobiście osobę, która w ostatnich latach przyjęła łapówkę?

	Tak %	Nie %	Liczebność
OGÓŁEM	13,9	86,1	1000
Płeć			
Mężczyzna	17,6	82,4	478
Kobieta	10,5	89,5	522
Wiek			
15–19 lat	6,3	93,7	79
20–29 lat	17,5	82,5	194
30–39 lat	12,7	87,3	173
40–49 lat	18,4	81,6	152
50–59 lat	15,6	84,4	179
60 i więcej lat	9,9	90,1	222
Wykształcenie			
Podstawowe	2,9	97,1	173
Zasadnicze zawodowe	18,0	82,0	250
Średnie i pomaturalne	14,7	85,3	307
Wyższe	16,4	83,6	165
Jeszcze się uczą	16,2	83,8	105
Aktywność zawodowa			
Aktywni zawodowo	16,2	83,8	437
Niepracujący	12,1	87,9	563
Miejsce zamieszkania			
Wieś	13,4	86,6	380
Miasta do 20 tys.	13,1	86,9	130
Miasta od 20 do 100 tys.	13,4	86,6	194
Miasta od 100 do 500 tys.	15,3	84,7	176
Miasta powyżej 500 tys.	15,8	84,2	120
Region			
Małopolski	12,4	87,6	161
Wschodni	6,4	93,6	110
Katowicki	16,2	83,8	148
Dolnośląski	11,6	88,4	95
Wielkopolski	14,0	86,0	143
Pomorski	18,5	81,5	130
Centralny	15,5	84,5	213

Tabela 4. Czy zna Pan(i) osobiście osobę, która w ostatnich latach dała łapówkę?

	Tak %	Nie %	Liczebność
OGÓLEM	18,5	81,5	1000
Płeć			
Mężczyzna	21,8	78,2	477
Kobieta	15,3	84,7	522
Wiek			
15–19 lat	10,0	90,0	80
20–29 lat	25,3	74,7	194
30–39 lat	19,1	80,9	173
40–49 lat	26,8	73,2	153
50–59 lat	15,6	84,4	179
60 i więcej lat	11,7	88,3	222
Wykształcenie			
Podstawowe	5,8	94,2	173
Zasadnicze zawodowe	21,2	78,8	250
Średnie i pomaturalne	22,2	77,8	306
Wyższe	22,4	77,6	165
Jeszcze się uczą	16,0	84,0	106
Aktywność zawodowa			
Aktywni zawodowo	22,9	77,1	437
Niepracujący	15,1	84,9	563
Miejsce zamieszkania			
Wieś	16,9	83,1	379
Miasta do 20 tys.	16,3	83,7	129
Miasta od 20 do 100 tys.	21,0	79,0	195
Miasta od 100 do 500 tys.	20,5	79,5	176
Miasta powyżej 500 tys.	18,3	81,7	120
Region			
Małopolski	13,0	87,0	162
Wschodni	9,1	90,9	110
Katowicki	23,1	76,9	147
Dolnośląski	16,8	83,2	95
Wielkopolski	18,9	81,1	143
Pomorski	29,5	70,5	129
Centralny	17,4	82,6	213

Tabela 5. Czy w ubiegłym roku, jakikolwiek urzędnik państwowy np. policjant, kontroler, inspektor lub lekarz zasugerował, że powinien/powinna Pan(i) dać mu łapówkę w zamian za załatwienie sprawy?

	Tak %	Nie %	Liczebność
OGÓLEM	6,9	93,1	983
Płeć			
Mężczyzna	7,6	92,4	473
Kobieta	6,1	93,9	509
Wiek			
15–19 lat	6,3	93,7	79
20–29 lat	6,3	93,7	192
30–39 lat	11,6	88,4	172
40–49 lat	6,0	94,0	149
50–59 lat	7,5	92,5	174
60 i więcej lat	4,1	95,9	218
Wykształcenie			
Podstawowe	4,7	95,3	169
Zasadnicze zawodowe	10,7	89,3	244
Średnie i pomaturalne	5,3	94,7	304
Wyższe	7,4	92,6	162
Jeszcze się uczył	4,9	95,1	103
Aktywność zawodowa			
Aktywni zawodowo	7,9	92,1	433
Niepracujący	6,2	93,8	550
Miejsce zamieszkania			
Wieś	9,1	90,9	374
Miasta do 20 tys.	4,8	95,2	126
Miasta od 20 do 100 tys.	5,2	94,8	191
Miasta od 100 do 500 tys.	6,9	93,1	175
Miasta powyżej 500 tys.	4,3	95,7	117
Region			
Małopolski	6,8	93,2	161
Wschodni	7,3	92,7	110
Katowicki	6,2	93,8	145
Dolnośląski	5,4	94,6	93
Wielkopolski	6,4	93,6	140
Pomorski	9,5	90,5	126
Centralny	6,3	93,8	208

Tabela 6. Czy Pana(i) zdaniem danie łapówki w zamian za załatwienie jakiejś sprawy jest:

	Niedopuszczalne bez względu na sytuację %	Dopuszczalne w szczególnych przypadkach %	Dopuszczalne, kiedy przynosi to korzyść %	Liczebność
OGÓLEM	77,7	17,1	5,2	928
Płeć				
Mężczyzna	76,5	16,8	6,7	434
Kobieta	78,7	17,4	3,8	494
Wiek				
15–19 lat	69,7	23,7	6,6	76
20–29 lat	81,1	15,2	3,7	164
30–39 lat	71,2	23,3	5,5	163
40–49 lat	71,4	20	8,6	140
50–59 lat	83,5	9,7	6,8	176
60 i więcej lat	81,6	15,6	2,8	211
Wykształcenie				
Podstawowe	74,8	18,1	7,1	155
Zasadnicze zawodowe	77,0	14,0	8,9	235
Średnie i pomaturalne	80,8	15,0	4,2	287
Wyższe	76,3	21,2	2,6	156
Jeszcze się uczą	77,4	22,6	0,0	93
Aktywność zawodowa				
Aktywni zawodowo	74,2	19,1	6,7	404
Niepracujący	80,2	15,6	4,2	525
Miejsce zamieszkania				
Wieś	76,5	18,0	5,5	345
Miasta do 20 tys.	80,9	19,1	0,0	115
Miasta od 20 do 100 tys.	85,0	10,2	4,8	187
Miasta od 100 do 500 tys.	74,7	20,5	4,8	166
Miasta powyżej 500 tys.	69,0	19,8	11,2	116
Region				
Małopolski	82,4	14,1	3,5	142
Wschodni	77,6	18,1	4,3	94
Katowicki	82,7	13,7	3,6	139
Dolnośląski	75,9	19,5	4,6	87
Wielkopolski	85,5	11,6	2,9	138
Pomorski	69,9	28,5	1,6	123
Centralny	70,9	17,0	12,1	206

Tabela 7. Czy uważa Pan(i), że państwo polskie jest ogólnie biorąc skuteczne w walce z korupcją?

	Zdecydowanie i raczej tak %	Zdecydowanie i raczej nie %	Liczebność
OGÓLEM	32,8	67,2	897
Płeć			
Mężczyzna	30,3	69,7	439
Kobieta	35,2	64,8	458
Wiek			
15–19 lat	33,3	66,7	54
20–29 lat	28,7	71,3	181
30–39 lat	32,3	67,7	161
40–49 lat	31,1	68,9	148
50–59 lat	38,0	62,0	166
60 i więcej lat	33,9	66,1	186
Wykształcenie			
Podstawowe	29,8	70,2	141
Zasadnicze zawodowe	33,6	66,4	229
Średnie i pomaturalne	31,7	68,3	284
Wyższe	34,0	66,0	159
Jeszcze się uczą	36,9	63,1	84
Aktywność zawodowa			
Aktywni zawodowo	35,5	64,5	414
Niepracujący	30,6	69,4	484
Miejsce zamieszkania			
Wieś	31,6	68,4	339
Miasta do 20 tys.	28,8	71,2	111
Miasta od 20 do 100 tys.	36,1	63,9	180
Miasta od 100 do 500 tys.	27,0	73,0	163
Miasta powyżej 500 tys.	44,8	55,2	105
Region			
Małopolski	20,8	79,2	149
Wschodni	40,0	60,0	100
Katowicki	28,0	72,0	132
Dolnośląski	38,8	61,2	85
Wielkopolski	20,5	79,5	132
Pomorski	34,5	65,5	113
Centralny	46,8	53,2	186

Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna na lata 2002–2009

STRESZCZENIE: Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna I etap został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2002 r. Strategia antykorupcyjna została przygotowana przez międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny. Jest to dokument, który jest zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa ma zamiar podjąć w walce z korupcją. Jak wynika z jego treści eliminacja zjawiska korupcji w Polsce oraz osiągnięcie założonych celów powinno mieć charakter wielokierunkowych i długofalowych działań. Podjęte przedsięwzięcia w tym zakresie powinny uwzględniać: uporządkowanie przepisów prawa w taki sposób, aby tworzyły transparentny i spójny system gwarantujący swobodny rozwój rynku, pomnażający siłę ekonomiczną państwa opartą na rzeczywistym kapitale oraz zapewniały wdrożenie takich zmian organizacyjnych i systemowych, które usprawnią funkcjonowanie administracji, a tym samym podniosą poziom społecznego zaufania.

I. Opis Strategii Antykorupcyjnej

I.1. Pierwszy etap Strategii Antykorupcyjnej

W dniu 17 września 2002 r. na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją.

Realizacja przyjętej Strategii Antykorupcyjnej dla Polski przewidywała osiągnięcie trzech głównych celów:

- 1) skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych;
- 2) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej;
- 3) zwiększenie świadomości publicznej i promocja etycznych wzorców postępowania.

Działania objęły następujące obszary:

1. Zamówienia Publiczne.
2. Służba Cywilna.
3. Administracja Szczebla Centralnego i Administracja Samorządowa.
4. Procesy Prywatyzacyjne i Gospodarowanie Mieniem Skarbu Państwa.
5. Wymiar Sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją.
6. Usługi Publiczne.
7. Ochrona Zdrowia.
8. Finanse Publiczne.
9. Edukacja, społeczeństwa i upowszechnianie informacji.

Jako organa realizujące zadania Strategii Antykorupcyjnej zostali wyznaczeni:

1. Minister SWiA.
2. Szef UZP.
3. Szef Służby Cywilnej.
4. Minister Skarbu Państwa.
5. Minister Infrastruktury.
6. Minister Gospodarki.
7. Minister Środowiska.
8. Minister Finansów.
9. Minister Obrony Narodowej.
10. Minister Sprawiedliwości.
11. Minister Zdrowia.
12. Minister Edukacji Narodowej i Sportu.
13. Komendant Główny Policji.
14. Komendant Główny Straży Granicznej.
15. Szef Służby Celnej.
16. Główny Inspektor Transportu Drogowego.
17. Generalny Inspektor Kontroli Finansowej.

Realizacja Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna spowodowała przyjęcie wielu nowych – oraz uzupełnienie już obowiązujących – aktów prawnych, powołanie, w strukturach urzędów, komórek (wydziałów, zespołów) zajmujących się walką z korupcją oraz podjęcie wielu innych inicjatyw mających w założeniu służyć przeciwdziałaniu korupcji.

I.2. Drugi etap Strategii Antykorupcyjnej

W dniu 25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „Program

Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009” (zwany dalej „Strategią”), przewidujący realizację kolejnego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych, uzupełnionych o nowe obszary zagrożenia korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań. „Program Zwalczania Korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009” zakładał osiągnięcie czterech celów strategicznych:

- 1) zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,
- 2) skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
- 3) ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podniesienie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,
- 4) stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

Za podstawę do opracowania pakietu przedsięwzięć Strategii posłużyły informacje, dotyczące planowanych działań przez poszczególne resorty i instytucje, analiza raportów Najwyższej Izby Kontroli i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO sporządzone po II Rundzie oceny państw, dokumenty i zalecenia Unii Europejskiej oraz Rady Europy w zakresie przeciwdziałania korupcji, jak również *Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji*.

W wyniku analizy obszarów dysfunkcyjnych i mechanizmów korupcyjnych w Polsce określono 7 priorytetowych obszarów działalności publicznej zagrożonych korupcją:

- 1) gospodarka;
- 2) najwyższa władza państwowa;
- 3) administracja publiczna;
- 4) wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję;
- 5) ochrona zdrowia;
- 6) finanse publiczne;
- 7) edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

Każdy z obszarów priorytetowych został podzielony na zadania o charakterze:

- 1) legislacyjnym;
- 2) informacyjno-edukacyjnym;
- 3) organizacyjnym.

Tabele nr 1–3 przedstawiają zestawienie wszystkich zadań przewidzianych do realizacji w Strategii Antykorupcyjnej w latach 2005–2009 w rozbiciu na termin realizacji, obszar priorytetowy i podmiot realizujący zadanie, przy czym część zadań była realizowana we współpracy z podmiotami, które nie zostały wymienione w tabeli nr 2 i 3 (np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

Tabela 1. Zestawienie wszystkich zadań w II etapie Strategii Antykorupcyjnej wg ich rodzaju i obszaru

Lp.	OBSZAR	RODZAJE ZADAŃ			RAZEM
		legislacyjne	informacyjno- edukacyjne	organizacyjne	
1	Gospodarka (G)	8	3	5	16
2	Najwyższa Władza Państwowa (NWP)	3	6	0	9
3	Administracja Publiczna (AP)	4	16	9	29
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję (WSiOZK)	4	3	3	10
5	Ochrona Zdrowia (OZ)	9	5	6	20
6	Finanse Publiczne (FP)	3	1	2	6
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu (EKiŚMP)	0	5	3	8
RAZEM:		31	38	32	98

Tabela 2. Zestawienie wszystkich zadań w II etapie Strategii Antykorupcyjnej wg podmiotów realizujących i obszaru

Lp.	PODMIOT REALIZUJĄCY	ZADANIA TERMINOWE, WIELOLETNIE I STAŁE (2005–2009)							
		OBSZAR							
		G	NWP	AP	WSiOZK	OZ	FP	EKiSMP	RAZEM
1	MSWiA	2	7	11	1	0	0	1	22
2	MZ	0	0	0	0	20	0	0	20
3	MF	0	0	3	0	0	6	0	9
4	KPRM	1	0	7	0	0	0	0	8
5	MSP	6	0	0	0	0	0	0	6
6	MEN	0	0	0	0	0	0	3	3
7	MNiSW	0	0	0	0	0	0	2	2
8	UKE	0	0	5	0	0	0	0	5
9	MS	0	2	0	4	0	0	0	6
10	KGP	0	0	0	4	0	0	0	4
11	MI	1	0	0	0	0	0	0	1
12	UZP	3	0	0	0	0	0	0	3
13	KRiRT	0	0	0	0	0	0	2	2

14	MG	1	0	0	0	0	0	0	1
15	GITD	1	0	0	0	0	0	0	1
16	ULC	0	0	2	0	0	0	0	2
17	KGSG	0	0	0	1	0	0	0	1
18	ZBIOROWE	1	0	0	0	0	0	0	1
19	WSZYSCY	0	0	1	0	0	0	0	1
RAZEM:		16	9	29	10	20	6	8	98

Tabela 3. Zestawienie wszystkich zdań wg podmiotów realizujących i ich rodzaju w II etapie Strategii Antykorupcyjnej

Lp.	PODMIOT REALIZUJĄCY	RODZAJE ZADAŃ			RAZEM
		legislacyjne	informacyjno- edukacyjne	organizacyjne	
1	MSWiA	5	13	4	22
2	MZ	9	5	6	20
3	MF	3	3	3	9
4	KPRM	3	4	1	8
5	MSP	4	2	0	6
6	MEN	0	3	0	3
7	MNiSW	0	2	0	2
8	UKE	0	1	4	5
9	MS	4	1	1	6
10	KGP	1	1	2	4
11	MI	1	0	0	1
12	UZP	0	1	2	3
13	KRRiT	0	0	2	2
14	MG	1	0	0	1
15	GITD	0	0	1	1
16	ULC	0	1	1	2
17	KGSG	0	1	0	1
18	ZBIOROWE	0	0	1	1
19	WSZYSCY	0	1	0	1
RAZEM:		31	39	28	98

Powyższe tabele uwzględniają zmiany w strukturze administracji rządowej, jakie się dokonały od czasu przyjęcia Strategii Antykorupcyjnej przez w styczniu 2005 r.

II. Realizacja Zadań Strategii Antykorupcyjnej

II.1. Pierwszy Etap Strategii Antykorupcyjnej

W zakresie zmian legislacyjnych uchwalono, przyjęto i wydano 71 aktów prawnych, w tym:

- 23 ustawy,
- 13 nowelizacji ustaw,
- 8 zarządzeń,
- 20 rozporządzeń,
- 7 decyzji.

W zakresie działań edukacyjno-szkoleniowych:

- przeprowadzono 12 cyklicznych szkoleń,
- przeszkolonych zostało ponad 3 tys. osób,
- wydano 8 kodeksów etycznych dla pracowników określonych urzędów, tj.:
 - Kodeks Etyki Arbitra w ramach UZP,
 - Kodeks Etyki Służby Cywilnej,
 - Kodeks zachowań etycznych prokuratorów,
 - Kodeks zachowań etycznych sędziów,
 - Zasady etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej,
 - Kodeks Etyki Funkcjonariusza Celnego Służby Celnej,
 - Zasady etyki zawodowej policjanta,
 - Kodeks Powinności Pracownika Departamentu Zaopatrzenia Sił Zbrojnych.

W ramach działań edukacyjno-szkoleniowych, w poszczególnych resortach, organizowano (zapowiedziana jest kontynuacja) konkursy i przygotowano programy. Najważniejsze z nich to: Program Przyjazna Administracja w ramach Urzędu Służby Cywilnej; Program „Przyjazny Urząd” nadzorowany przez MSWiA oraz multimedialny pakiet pt. „Szkoła Przeciw Korupcji” w MENiS.

W zakresie zmian organizacyjnych w 12 urzędach powołano lub utworzono odpowiednie departamenty i zespoły mające w swojej kompetencji walkę z korupcją oraz nadzorowanie działań antykorupcyjnych. Najważniejsze z nich to:

- Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej w MSWiA,
- Departament Przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmowi i Przystępczości Zorganizowanej w ABW,
- Wydziały do Walki z Korupcją w Komendach Wojewódzkich Policji oraz podobne komórki w KPP i KMP,
- Biuro Audytu Wewnętrznego i Departament Kontroli w Ministerstwie Infrastruktury.

Na uwagę zasługują również działania o charakterze technicznym, mające usprawnić pracę urzędów i służb państwowych oraz wyeliminować możliwość powstawania zjawisk korupcyjnych, a więc:

- projekt elektronicznej formy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w UZP, którego celem jest stworzenie podstaw elektronicznej zamówień publicznych w Polsce;
- rozbudowanie w SG, Zintegrowanego Systemu Ewidencji (ZSE II), umożliwiającego identyfikację funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznej przewożonych towarów.

Duże znaczenie w walce z korupcją ma sprawność oraz fachowość służb porządkowych, których zadaniem jest bezpośrednia walka z tą patologią. Rezultaty pracy KGP, KGSG i ABW są znaczące i prezentują się następująco:

- w 2003 r. Policja wszczęła o 52% więcej postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych niż w 2002 r.,
- liczba stwierdzonych przestępstw wzrosła w porównaniu do 2002 r. o 45%,
- odnotowano wzrost liczby podejrzanych (o 19%), tymczasowo aresztowanych (o 55%).

Rozpatrzone 108 wniosków o wydanie zgody na dodatkowe zatrudnienie, z których 102 zaopiniowano pozytywnie. W omawianym okresie funkcjonariusze BSW SG ujawnili 25 przypadków podjęcia pracy zarobkowej przez funkcjonariuszy SG bez zgody przełożonych. Mimo wielu inicjatyw prowadzonych w realizacji Strategii Antykorupcyjnej, nie udało się wdrożyć wszystkich zapisanych zadań. Najbardziej znaczące z nich to:

- projekt nowelizacji ustawy o izbach lekarskich,
- projekt nowelizacji ustawy o wynagrodzeniu przedsiębiorców,
- określenie ogólnej zasady działalności państwowych funduszy celowych.

Tym bardziej na uznanie zasługują te urzędy i resorty, które niezależnie od zadań realizowanych w ramach Strategii Antykorupcyjnej, podejmowały i podejmują liczne przedsięwzięcia i inicjatywy mające służyć przeciwdziałaniu korupcji. Takim urzędem jest Ministerstwo Obrony Narodowej, gdzie:

- wprowadzono wytyczne do udzielania zamówień publicznych oraz prowadzenia postępowań, których przedmiotem jest uzbrojenie, zawierające regulamin i zasady udzielania zamówień, sformalizowane procedury postępowania oraz obowiązki członków komisji i osób związanych z ich udzielaniem. Zgodnie z tymi wytycznymi, każda procedura postępowania jest kontrolowana pod względem zgodności z prawem,
- powołano zespół odpowiedzialny za kontrolę zgodności postępowań o udzielenie zamówienia z obowiązującymi przepisami. Kontrole są prowadzone

przez osoby niezaangażowane w prace związane z udzielaniem oraz późniejszym nadzorem nad realizacją zamówienia.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów w październiku 2004 r. sprawozdania podsumowującego realizację I etapu Programu Zwalczenia Korupcji przystąpiono niezwłocznie do tworzenia dokumentu rządowego II etap Strategii Antykorupcyjnej.

II.2. Drugi Etap Strategii Antykorupcyjnej

Od chwili przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego „Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009” rozpoczęto realizację ok. 97% wszystkich zadań. Jednak aż ponad 20% zadań nie została zrealizowana. W przypadku wielu podjętych zadań trudno jest ocenić ich skuteczność i wpływ na osiągnięcie celów strategicznych.

Spośród zadań, które miały określony termin wykonania i przepadał on w różnych okresach jednak nie później niż 31 grudnia 2009 r. 35 zostało zrealizowanych, w tym 6 po terminie określonym w Strategii. Nie zrealizowano natomiast 20 zadań przewidzianych do wykonania w tym terminie.

Oznacza to, że tylko ok. 53% zadań z określonym terminem realizacji zostało wykonanych. Z pozostałych 20 zadań 12 zostało zrealizowanych po terminie, 8 nie zrealizowano.

Tabela 4. Zestawienie stanu realizacji zadań z terminem realizacji do 31 grudnia 2009 r.

Lp.	OBSZAR	ZADANIA			
		zrealizowane		niezrealizowane	łącznie
		w terminie	po terminie		
1	Gospodarka	5	2	5	12
2	Najwyższa Władza Państwowa	3	3	1	7
3	Administracja Publiczna	13	1	7	21
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję	5	0	0	5
5	Ochrona Zdrowia	5	0	4	9
6	Finanse Publiczne	1	0	3	4
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu	3	0	0	3
RAZEM:		35	6	20	61

W *Strategii Antykorupcyjnej* znajduje się 37 przedsięwzięć określonych w dokumencie jako „zadania stałe” lub realizowane w okresie 2005–2009.

W przypadku rozliczania zadań stałych do oceny stopnia realizacji przedsięwzięcia przyjęto następujące formuły:

- „zadanie realizowano na bieżąco”, jeśli podmiot realizujący wykazał się widocznymi rezultatami działań,
- „zadanie nierealizowane”, jeśli nie poczynione były jakiegokolwiek działania w celu realizacji zadania.

Pośród 37 zadań określonych w Strategii jako stałe zrealizowano 35.

Tabela 5. Zestawienie stanu realizacji zadań stałych na dzień 30 VI 2009 r.

Lp.	OBSZAR	ZADANIA		
		realizowane	niezrealizowane	łącznie
1	Gospodarka (G)	4	0	4
2	Najwyższa Władza Państwowa (NWP)	2	0	2
3	Administracja Publiczna (AP)	6	2	8
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję (WSiOZK)	5	0	5
5	Ochrona Zdrowia (OZ)	11	0	11
6	Finanse Publiczne (FP)	2	0	2
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu (EKiŚMP)	5	0	5
RAZEM:		35	2	37

III. Zarządzanie Strategią Antykorupcyjną

Strategia Antykorupcyjna zakładała, że jej finansowanie zostało przypisane poszczególnym resortom lub instytucjom, w ramach ich własnych środków budżetowych. Nie zostały przewidziane dodatkowe środki na realizację zadań zapisanych w Strategii, poza środkami na współfinansowanie projektów twinningowych realizowanych z funduszy Unii Europejskiej w ramach *Programu Phare 2003* i *Programu Transition Facility 2004, 2005 i 2006*.

W momencie przyjęcia przez Radę Ministrów Strategii Antykorupcyjnej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano *Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej*. W latach 2002–2004 był on umieszczony w Biurze Ministra SWiA, a od października 2004 r. w Departamencie Administracji Publicznej. Zgodnie z zapisem Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Spraw wewnętrznych i Administracji, Zadanie Zespołu polegało na koordynacji i monitorowaniu działań podejmowanych przez administrację rządową

w ramach realizacji Strategii Antykorupcyjnej. Było ono realizowane poprzez następujące działania:

- 1) powadzenie monitoringu realizacji Strategii Antykorupcyjnej; działanie obejmowało:
 - zbieranie informacji na podstawie formuły raportowania (por. aneks);
 - organizacja spotkań i konferencji informacyjno-szkoleniowych;
- 2) opracowywanie analiz, ocen i monitorowanie zjawisk korupcyjnych w działalności publicznej, a także przedstawianie opinii i wniosków w tym zakresie;
- 3) opracowywanie dla Rady Ministrów półrocznych raportów z realizacji Strategii Antykorupcyjnej;
 - raporty na podstawie prowadzonego monitoringu, po konsultacjach międzyresortowych, przedstawiano do akceptacji Radzie Ministrów;
- 4) bieżąca współpraca z organami administracji publicznej oraz organizacjami pozarządowymi, w tym opracowywanie projektów współpracy z nimi w zakresie działań antykorupcyjnych;
- 5) prowadzenie monitoringu działań organizacji pozarządowych;
- 6) identyfikowanie, zbieranie i wymiana dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania korupcji w ramach współpracy krajowej i międzynarodowej;
- 7) wdrażanie antykorupcyjnych projektów współpracy bliźniaczej (twinningowych); wdrażanie obejmowało:
 - przygotowanie koncepcji projektu,
 - przygotowanie wniosku o współfinansowanie,
 - wybór partnera zagranicznego,
 - współpraca z zagranicznymi i polskimi partnerami, koordynacja szkoleń, przygotowanie publikacji, prowadzenie dokumentacji projektowej w języku angielskim (w tym finansowej).

W trakcie realizacji II etapu Strategii Antykorupcyjnej następował wyraźny spadek znaczenia Zespołu ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej. W latach 2005–2009 następował spadek liczby zatrudnionych w nim pracowników (z sześciu etatów w styczniu 2005 r. do trzech etatów w grudniu 2008 r.). W grudniu 2008 r. Zespół został zlikwidowany, a jego zadania przekazano do Wydziału Analiz Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA, gdzie zostało opracowane *Sprawozdanie Podsumowujące Strategię Antykorupcyjną – II etap wdrażania*.

Przyjęty przez Radę Ministrów II etap Strategii Antykorupcyjnej przewidywał powołanie Komitetu Monitorującego, w którego skład mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji. **Komitet Monitorujący nigdy nie został powołany.**

Należy zwrócić uwagę, że *de facto* **Zespół nie pełnił roli koordynującej** działań Strategii Antykorupcyjnej. Jego zadania, właściwie od samego początku, ograniczały się jedynie do zbierania informacji na temat stanu realizacji Strategii (I etap) oraz realizacji projektów twinningowych (II etap).

Sam zespół nie opracował koncepcji rozwoju Strategii, ani nie był źródłem żadnych poważniejszych zmian ani w zakresie treści samego dokumentu, ani w sposobie jego wdrażania. Pomimo zapisu w dokumencie, nie opracowano wskaźników, które miały pozwolić właściwie ocenić realizację założonych celów. Jedynym wskaźnikiem realizacji strategii było „zero-jedynkowa” ocena czy zadania zostały, czy nie zostały wykonane. Dlatego też właściwie niemożliwa była bieżąca ocena skuteczności działań podejmowanych przez administrację rządową.

Brak zarządzania Strategią Antykorupcyjną najwyraźniej był widoczny w przypadku podjęcia przez poszczególne urzędy działań antykorupcyjnych nie ujętych w Strategii Antykorupcyjnej. **Zespół nie był informowany na bieżąco o podejmowanych działaniach i nowych inicjatywach, a o szeregu działań MSWiA nie zostało nigdy powiadomione.** Sprawozdanie z realizacji I etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej wylicza 14 działań antykorupcyjnych podjętych przez poszczególne urzędy, określane mianem „działania nie wynikające ze Strategii”. Podobnie w sprawozdaniu z drugiego etapu można zauważyć, że opisano szereg działań podjętych przez poszczególne ministerstwa oraz służby nie mające żadnego organizacyjnego ani koncepcyjnego związku ze Strategią Antykorupcyjną.

Zaistnienie takiego faktu w pierwszym etapie i powtórzenie go w drugim świadczy o braku należytej analizy sprawozdania z realizacji pierwszego etapu, która pozwoliłaby na uniknięcie takiej słabości.

Szczególnym faktem było powołanie do życia w roku 2006 Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Strategia Antykorupcyjna nie została zmieniona i dostosowana do tej zasadniczej zmiany struktury państwowego systemu przeciwdziałania korupcji. Podobnie rzecz się miała w wypadku powołania przez rząd Donalda Tuska Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.

Należy także zwrócić uwagę na fakt braku właściwego systemu monitorowania działań. Dokument przewidywał opracowywanie półrocznych sprawozdań z przebiegu działań objętych Strategią i przekazywanie ich do akceptacji Radzie Ministrów. Raporty te miały być opracowywane na podstawie informacji przekazywanych przez poszczególne ministerstwa i instytucje w zakresie zagadnień znajdujących się w ich kompetencji. W żadnym dokumencie nie zostało jasno określone jaka instytucja jest odpowiedzialna za gromadzenie informacji i opra-

cowywanie raportów. Zadania te zostały powierzone Zespołowi ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej zapisem w Regulaminie Organizacyjnym MSWiA. Jednakże należy wskazać, że dokument ten w żaden sposób nie obligował innych urzędów do przekazywania informacji na temat działań antykorupcyjnych.

Jednocześnie należy wskazać, że Zespół nie opracował wszystkich przewidzianych dokumentem sprawozdań. Na zakładanych dziewięć sprawozdań półrocznych – Zespół opracował pięć. **Ponadto Departament Analiz i Nadzoru MSWiA opracował i opublikował Sprawozdanie Podsumowujące.**

Analiza sprawozdań okresowych wskazuje, że celem działań Zespołu było przekazanie w „ugładzonej” formie informacji na temat wykonania poszczególnych zadań wzbogaconej o opis sytuacji korupcyjnej. Sprawozdania nie były wzbogacone o żadne analizy czy propozycje dalszych działań. (wyjątkiem jest raport dra Wollfa, sporządzony w ramach projektu bliźniaczego – por. rozdział nr VI). Zespół też nie reagował na uwagi skierowane pod adresem Strategii Antykorupcyjnej (opisane w rozdziale VI), tak aby wprowadzić odpowiednie poprawki w programie.

WNIOSKI:

1. Nie istniał właściwy system zarządzania Strategią Antykorupcyjną, w trakcie wdrażania zarówno pierwszego jak i drugiego etapu.
2. Nie powołano – wbrew zapisom – Komitetu Monitorującego.
3. Nie istniała wola polityczna, żadnego z kolejnych rządów (trzy kadencje sejmowe) zdecydowanego wdrażania Strategii Antykorupcyjnej. Wdrażanie Strategii Antykorupcyjnej było traktowane zarówno przez decydentów politycznych, jak i administrację jako kolejne rutynowe działanie.
4. Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej umiejscowiony w MSWiA nie realizował w sposób właściwy swoich zadań nie sprawując roli koordynatora Strategii Antykorupcyjnej.
5. Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej nie opracował wszystkich, przewidzianych dokumentem, sprawozdań okresowych.
6. System monitoringu i zarządzania Strategią Antykorupcyjną, nie wypracował, wbrew zapisom dokumentu systemu mierników oceniających skuteczność realizowanych działań.

IV. Skuteczność Strategii Antykorupcyjnej

IV.1. Ocena założeń Strategii Antykorupcyjnej

Należy podkreślić, że istnieje pewna zasadnicza trudność w przypadku analizowania obu etapów Strategii Antykorupcyjnej, jest nią bardzo duża rozbieżność zarówno celów, jak i struktury obu dokumentów. O ile same działania podzielano według tego samego klucza czyli dzielano je na obszary: legislacji, działań organizacyjnych oraz edukacyjnych, to zarówno cele jak i założenia są różne.

I etap Strategii zakładał osiągnięcie trzech celów głównych:

- 1) skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych;
- 2) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej;
- 3) zwiększenie świadomości publicznej i promocja etycznych wzorców postępowania.

Natomiast II etap Strategii przyjmował cel główny: *wdrożenie działań mających na celu zapobieganie zjawiskom korupcji oraz kształtowanie w społeczeństwie odpowiednich postaw etycznych, charakteryzujących się brakiem przyzwolenia dla zachowań korupcyjnych.*

Dokument przewidywał także osiągnięcie czterech celów strategicznych:

- 1) zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie;
- 2) skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych;
- 3) ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podniesienie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania;
- 4) stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

Za jednolite można przyjąć natomiast założenia obu etapów Strategii Antykorupcyjnej. Według autorów obu dokumentów przeciwdziałanie korupcji jest działaniem długofalowym i wymagającym współpracy różnych urzędów i służb. Konieczne są działania zmierzające w kierunku uporządkowanie przepisów prawa, tak aby tworzyły jasny, klarowny, nie pozostawiający wątpliwości, system, umożliwiający swobodny rozwój rynku, pomnażający siłę ekonomiczną państwa opartą na rzeczywistym kapitale oraz wdrożenie zmian organizacyjnych, usprawniających administrację i kreujących jej profesjonalizm.

Ważnym elementem jest także współpraca administracji publicznej z całym społeczeństwem w celu zmiany klimatu społecznego, panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie. Sposobem osiągnięcia tego celu powinno być propagowanie wiedzy na temat zagrożeń oraz konsekwencji praktyk korupcyjnych. Szczególnie ważne zadanie stoi przed systemem edukacyjnym. Istotnym również czynnikiem jest wprowadzenie kodeksów etycznych dla poszczególnych grup zawodowych.

Założenia te, pozwalają na stwierdzenie, że w swoim zasadniczym schemacie opracowanie i wdrożenie Strategii Antykorupcyjnej było decyzją słuszną. Wypełnienie tych założeń powalałoby rzeczywiste zmniejszenie korupcji w Polsce.

Zasadniczym błędem zarówno pierwszego jak i drugiego etapu Strategii Antykorupcyjnej była rezygnacja z osobnego budżetu. Założono, że jej finansowanie będzie przypisane poszczególnym resortom lub instytucjom w ramach ich własnych środków budżetowych. Niektóre z zadań, zwłaszcza związanych ze wzmacnianiem funkcjonowania administracji publicznej, miały znaleźć wsparcie finansowe w ramach funduszy Unii Europejskiej. Takie założenie spowodowało, że do Strategii wpisano przede wszystkim zadania, które i tak powinny być zrealizowane przez jednostki administracji publicznej. **Strategia Antykorupcyjna stała się jedynie sumą poszczególnych działań nie tworząc wartości dodanej, lub tworząc ją bardzo małym stopniu.**

IV.2. Ocena doboru obszarów działania Strategii Antykorupcyjnej

Oba dokumenty strategiczne wyodrębniły obszary działania administracji w ramach rządowego programu przeciwdziałania korupcji.

W trakcie realizacji pierwszego etapu Strategii wyróżniono:

1. Zamówienia Publiczne.
2. Służbę Cywilną.
3. Procesy Prywatyzacyjne.
4. Administrację szczebla centralnego i administrację samorządową.
5. Wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją.
6. Usługi publiczne.
7. Ochrona zdrowia.
8. Finanse publiczne.

Wdrażanie II etapu Strategii Antykorupcyjnej odbywało się na obszarach:

1. Gospodarki.
2. Najwyższej Władzy Państwowej.
3. Administracji Publicznej.

4. Wymiaru Sprawiedliwości i organów zwalczających korupcję.
5. Ochrony Zdrowia.
6. Finansów Publicznych.
7. Edukacji, Kultury i Środków Masowego Przekazu.

Wyznaczenie obszarów działania w ramach przygotowania I etapu Strategii Antykorupcyjnej odbyło się na drodze konsultacji pomiędzy jednostkami administracji rządowej, i było podporządkowane przede wszystkim zasadniczemu celowi Strategii, jakim była poprawa polskiego prawa.

Opierając się na tym doświadczeniu, Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej przygotowując II etap Strategii oparł się na dokumentach przygotowywanych przez inne instytucje. Pierwszym był raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*. Drugim – równie istotnym – źródłem były raporty Najwyższej Izby Kontroli dotyczące zagrożeń korupcją i opracowywane na podstawie przeprowadzonych kontroli. Ważnymi dokumentami były także opracowania Warszawskiego Biura Banku Światowego *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, a także opracowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych: *Korupcja w Polsce na tle Państw Europejskich*. Wykorzystywano także statystyki policyjne i sądowe oraz badania opinii społecznej (w tym prowadzony przez Fundację im. Stefana Batorego tzw. *Barometr Korupcji*).

Należy przyznać, że wyznaczone w II etapie obszary działania były zgodne z uznaną przez ekspertów wiedzą i w niczym nie odbiegały od tych określonych w wymienionych wyżej dokumentach. Z kolei obszary wyróżnione w I etapie ustalono na podstawie trudnej do ustalenia metody i można przyjąć, że wynikają z doświadczeń administracji publicznej.

Zasadniczo uznając właściwy (zgodny z ówczesną wiedzą oraz odpowiadający rzeczywistym problemom) dobór obszarów określonych w Strategii Antykorupcyjnej należy wskazać, że przy ich opracowywaniu popełniono zasadniczy błąd metodologiczny. Nie przeprowadzono zasadniczego rozgraniczenia: **które obszary i problemy wymagają planowania i działania strategicznego na szczeblu rządowym, a które mogą być rozwiązane na szczeblu resortowym**. Takie pominięcie skutkowało brakiem odpowiedniej weryfikacji działań zgłoszonych przez poszczególne urzędy, dlatego Strategia Antykorupcyjna była bardziej zbiorem działań przyporządkowanych poszczególnym obszarom niż centralnie zarządzanym planem strategicznym.

IV.3. Ocena wyznaczonych celów strategicznych i stopnia ich realizacji

Opisane w części IV.2. cele główne i strategiczne pierwszego i drugiego etapu Strategii Antykorupcyjnej nie stanowią jednolitego zespołu celów i zadań. Trudno zatem mówić o jednym celu obu etapów. Co więcej, trudno jest ustalić, czy i w jakim stopniu zostały one zrealizowane ponieważ podczas opracowaniu obu etapów Strategii autorzy nie ustalili konkretnych i precyzyjnych mierników.

Właściwe wyznaczenie celów strategii będzie możliwe w przypadku spełnienia konkretnych warunków. Metodę ich oznaczania nazwaną nazwą SMART (od pierwszych liter nazw tych warunków):

- Specific (konkretny),
- Measurable (mierzalny),
- Achievable (dostępny),
- Realistic (realistyczny),
- Timed (określony w czasie).

Nieprawidłowe wyznaczenie celów może spowodować brak ich osiągnięcia, bądź nawet spowodować skierowanie całego programu w kierunku odwrotnym od zamierzonego.

Należy wskazać, że chociaż cele obu etapów Strategii Antykorupcyjnej były dostępne, realistyczne i określone w czasie to zostały sformułowane w sposób niekonkretny i zbyt ogólnikowy. Nie pozwalały zatem na wyraźne dostosowanie działań pozwalających na ich osiągnięcie. Co więcej, nigdzie nie opisano jaki powinien być każdy z opisanych celów.

Ognikowe sformułowania celów skutkowały brakiem wyznaczenia pozwalających się zmierzyć wyznaczników osiągnięcia celów, dlatego też niemożliwe jest określenie skuteczności Strategii, poprzez jej własne narzędzia. Wszelkie skutki można ocenić jedynie poprzez porównanie bądź zastosowanie mierników pośrednich.

Błędnie wyznaczone cele skutkowały brakiem spójności poszczególnych działań – zarówno z celami strategii jak i pomiędzy nimi wzajemnie. W trakcie realizacji programu skutkowało to sporami pomiędzy poszczególnymi resortami co do celowości niektórych zadań.

Należy także wskazać na problem wyznaczenia części tzw. zadań legislacyjnych. Niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych, pomimo ich przygotowania w zobowiązanych instytucjach, nie przeszły parlamentarnej procedury legislacyjnej, z części zadań zrezygnowano lub nie zostały zrealizowane, ponieważ stały się one niezasadne, wobec daleko idących zmian organizacyjnych oraz ze względu na przeniesienie kompetencji pomiędzy instytucjami.

IV.4. Ocena stopnia wykonania zadań

Analiza sprawozdania z realizacji **I etapu Strategii Antykorupcyjnej** wskazała, że w terminie nie zrealizowano około 22% zadań. Natomiast rozpoczęto realizację wszystkich przewidzianych w dokumencie przedsięwzięć.

Za zdecydowany sukces I etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej należy uznać dostosowanie prawa polskiego do standardów europejskich, co zostało docenione przez stronę europejską w trakcie negocjacji negocjacyjnych. Jednocześnie należy podkreślić, że szereg zmian organizacyjnych pozwoliło na wyeliminowanie zagrożeń korupcyjnych bez zaangażowania większych środków i metod.

Za bardzo ważny rezultat Strategii Antykorupcyjnej trzeba także przyjąć podniesienie problemu korupcji przez rząd polski, niezależnie od przyczyn jakie spowodowały opracowanie i wdrożenie programu strategicznego.

Od chwili przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego II etapu Strategii Antykorupcyjnej rozpoczęto realizację ok. 97% wszystkich zadań. Jednak ok. 20% zadań jeszcze nie zrealizowano

Niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych, pomimo ich przygotowania w zobowiązanych instytucjach, nie przeszły parlamentarnej procedury legislacyjnej, z części zadań zrezygnowano lub nie zostały zrealizowane, ponieważ stały się one niezasadne, wobec daleko idących zmian organizacyjnych oraz ze względu na przeniesienie kompetencji pomiędzy instytucjami.

Największym sukcesem II etapu Strategii Antykorupcyjnej jest wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych. Jest to stały trend, utrzymujący się od dłuższego czasu, na który bez wątpienia miały wpływ podjęte działania organizacyjne, w szczególności ciągle zwiększanie stanu etatowego komórek organizacyjnych Policji, zajmujących się zwalczaniem tego typu przestępstw (funkcjonują one już we wszystkich komendach wojewódzkich Policji). Obecnie podobne komórki organizacyjne powstają w komendach powiatowych Policji. Oprócz Policji, swoją działalność w zakresie walki z korupcją rozpoczął organ specjalnie powołany do tego zadania – Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Sukcesem Strategii jest realizacja kilku zadań o charakterze strategicznym, takich jak np. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji czy przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej, którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym.

Przyjmując, że ocena wykonalności Strategii Antykorupcyjnej dokonana jest jedynie na podstawie zero-jedynkowej oceny wykonania, bądź niewykonania

poszczególnych zadań to można stwierdzić, że została ona wykonana w 80%. Jednakże dalsza analiza powoli na ocenę rzeczywistego stopnia realizacji Strategii Antykorupcyjnej.

IV.5. Zewnętrzne mierniki oceny skuteczności Strategii

Strategia Antykorupcyjna była wielokrotnie oceniana przez ekspertów niezależnych od administracji rządowej. Uwagi te opisane są szczegółowo w części V – *Eksperskie oceny Strategii Antykorupcyjnej*.

Niestety w żadnym z tych opracowań nie można znaleźć odpowiednich mierników do sprawdzenia skuteczności, jednakże dla pewnej ogólnej oceny skuteczności obu etapów Strategii Antykorupcyjnej można wykorzystać dwa niezależne źródła. Pierwszym są badania i ceny dokonywane przez ekspertów Banku Światowego. Ponieważ opracowania tej instytucji rzadko dotyczą partykularnych problemów (pojedynczych państw czy sektorów) należy podkreślić, że w wypadku korupcji w Polsce opracowania te pozwalają na dokonanie oceny zmian.

W opracowaniu *Anti-corruption in transition*¹¹ eksperci wskazują na zmiany jakie dokonały się w Europie Środkowej i w Polsce, mając do porównania dane z raportu *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*¹² powstałego w 1999 r.

Według autorów opracowania w latach 2000–2006 nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji korupcyjnej w Polsce. Zmniejszeniu uległ nie tylko poziom przestępczości lecz także poprawiła się atmosfera społeczna, widoczna w mniejszej tolerancji wobec tego zjawiska oraz zmniejszonym poziomem wymuszania łapówek.

Jako przyczyny zmiany w opracowaniu podano poprawę prawa polskiego i dostosowanie go do unijnych standardów, działania rządu i organizacji pozarządowych na rzecz świadomości społecznej oraz poprawę organizacji pracy. Wszystkie te elementy stanowią część zarówno pierwszego jak i drugiego etapu Strategii Antykorupcyjnej. Dlatego też opinie ekspertów Banku Światowego – choć nie wprost – wskazują na pozytywne skutki programu.

Drugim miernikiem – również bardzo ogólnym – skuteczności Strategii jest jednym z bardziej znanych raportów dotyczących postrzegania zjawisk korupcji

¹¹ J. Anderson, Ch. Gray, *Anticorruption in Transition 3 Who is succeeding... and why?*, 2006 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

¹² Corruption in Poland: review of priority areas and proposals for action, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000090341_20050817144825&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

na świecie jest Indeks Percepcji Korupcji przygotowywany przez organizację Transparency International od 1996 r.¹³

Indeks tworzony jest na podstawie opinii obywateli, ekspertów, biznesmenów poszczególnych krajów, we współpracy z niezależnymi organizacjami i instytucjami m.in. The World Economic Forum, PricewaterhouseCoopers czy Gallup International Word Bank.

Badanie szereguje państwa – ze względu na rozmiary postrzeganej korupcji – w 10-punktowej skali: 10 oznacza pełną przejrzystość i brak korupcji, a 1 – brak przejrzystości i wszechogarniającą korupcję.

Ranking za rok 2008 uwzględnił poziom percepcji korupcji w sektorze publicznym wśród urzędników państwowych i polityków, w 180 krajach świata. Kompleksowe badanie przyznaje punkty od zera do dziesięciu. Im niższa ilość przyznanych punktów tym większy poziom percepcji korupcji w badanym kraju. W roku 2008 Polska znalazła się na miejscu 58 (*ex equo* z Kubą i Tunezją), z łącznym indeksem 4,6.

W porównaniu z rokiem 2007, indeks z roku 2008 dla Polski uległ poprawie o 0,4 punktu (4,2). Polska wśród krajów Wspólnoty Europejskiej uplasowała się na trzecim miejscu od końca (ostatnie miejsce przypadło nowym członkom Wspólnoty: Rumunii i Bułgarii).

Ranking za rok 2009 uwzględnił poziom percepcji korupcji w sektorze publicznym wśród urzędników państwowych i polityków, w 185 krajach świata. W roku 2009 Polska znalazła się na miejscu 49 (*ex equo* z Bhutanem i Jordanią), z łącznym indeksem 5,0.

W porównaniu z rokiem 2008, w 2009 r. indeks dla Polski uległ poprawie o 0,4 punktu (z 4,6 do 5,0). Polska wśród krajów Wspólnoty Europejskiej uplasowała się na 19 miejscu (za Polską uplasowały się: Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja, Włochy, Bułgaria, Grecja, Rumunia) choć jeszcze w roku 2006 wśród krajów Unii Europejskiej Polska zajmowała niechlubne ostatnie miejsce,

Jak podkreślają analitycy, z uwagi na zmieniającą się liczbę państw biorących udział w badaniu, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wartość indeksu dla danego państwa. Należy podkreślić, iż w porównaniu z rokiem 2007, CPI dla Polski wzrósł o 0,4 (z 4,2 do 4,6), co jest jednym z większych przyrostów wśród krajów europejskich.

¹³ Indeks Percepcji Korupcji – TRANSPARENCY INTERNATIONAL, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

Tabela 6. Indeks Percepcji Korupcji Transparency International 1996–2009 r.

Rok badania IPK	Liczba krajów objętych badaniem	Miejsce Polski w rankingu	Wartość IPK dla Polski
1996	54	24	5,6
1997	52	29	5,1
1998	85	40	4,6
1999	99	44	4,2
2000	90	43	4,1
2001	91	44	4,1
2002	102	45	4
2003	133	64	3,6
2004	146	67	3,5
2005	159	70	3,4
2006	163	61	3,7
2007	180	61	4,2
2008	180	58	4,6
2009	180	49	5,0

WNIOSKI:

1. Generalna ocena założeń obu etapów Strategii Antykorupcyjnej jest pozytywna, można jednak zauważyć dwa zasadnicze braki. Pierwszym jest brak odpowiedniego finansowania Strategii, drugim brak zgodności pomiędzy założeniami a treścią strategii.
2. Strategia Antykorupcyjna była sumą działań poszczególnych urzędów, nie tworząc wartości dodanej.
3. Obszary określone w Strategii Antykorupcyjnej wynikały z ówczesnej wiedzy (były zgodne z ekspertyzami) i odpowiadały rzeczywistym problemom.
4. Wyznaczając obszary działania Strategii Antykorupcyjnej Nie przeprowadzono rozgraniczenia obszarów i problemów wymagających planowania i działania strategicznego na szczeblu rządowym, a które mogą być rozwiązane na szczeblu resortowym.
5. Strategia Antykorupcyjna była bardziej zbiorem działań przyporządkowanych poszczególnym obszarom niż centralnie zarządzanym planem strategicznym.
6. Autorzy Strategii Antykorupcyjnej przy wyznaczeniu celów nie zastosowali tzw. metody SMART, co skutkowało wyznaczeniem ogólnikowo sformułowanych celów.
7. Niemożliwa jest ocena skuteczności Strategii Antykorupcyjnej ponieważ nie określono ani wartości wyjściowych, ani mierników jej skuteczności. Twierdzenie, że wykonano zadania w żaden sposób nie pozwala ocenić czy osiągnięto zakładane cele ani czy podjęte działania przyniosły jakkolwiek korzyść.

8. Niezależne oceny zjawiska korupcji podawane przez Bank Światowy oraz Indeks Percepcji Korupcji Transparency International wskazują pośrednio na skuteczność działań Strategii Antykorupcyjnej.

V. Eksperckie oceny Strategii Antykorupcyjnej

Celem niniejszego tekstu jest wskazanie uwag, jakie zostały przekazane, w różnej formie, do MSWiA i odnosiły się do wdrażanego w latach 2005–2009, II etapu Strategii Antykorupcyjnej. Autorami podawanych poniżej uwag są eksperci, krajowi i zagraniczni, reprezentujący administrację publiczną, organizacje pozarządowe oraz ośrodki badawcze. Część opinii została wypracowana w trakcie realizacji międzynarodowych projektów antykorupcyjnych, realizowanych przez MSWiA.

Najczęściej wskazywanym pozytywem Strategii Antykorupcyjnej wskazywanym przez komentatorów były **sam fakt jej istnienia**. Mimo wielu zastrzeżeń, opisanych poniżej wskazywano, że sam fakt przyjęcia przez rząd programu antykorupcyjnego stanowił czytelny sygnał dany administracji i społeczeństwu. Nie tylko wzmacniał działania i postawy antykorupcyjne lecz także wyznaczał cele działań. I chociaż wiele podejmowanych działań nie było inicjowanych bezpośrednio przez samą strategię to była ona często przyczyną ich realizacji, co więcej dawała formalne wsparcie podejmowania takich inicjatyw.

Z kolei najczęstszym zarzutem wobec *Strategii* był jej pozorny, „papierowy”¹⁴ charakter. Bardzo surową krytykę dokumentu przeprowadził Dr Claus-Peter Wolff, ekspert projektu bliźniaczego realizowanego w ramach Transition Facility 2005¹⁵. Jego zdaniem strategia była nieuporządkowanym zbiorem zadań, których realizacji podjęty się poszczególne urzędy.

Dr Wolff pisze:

„W szczególności w strategii brakuje mierzalnych, zinstrumentalizowanych i osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Wprawdzie wymieniane są pewne „cele strategiczne” (np. minimaliza-

¹⁴ Przekonanie o słabości Strategii Antykorupcyjnej wyraźnie widać w tekście A. Bodnara i D. Sześciły, *Przeciwdziałanie korupcji: instytucje i ich działania*, w: *Demokracja w Polsce 2005–2007*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka i J. Zbieranka, Warszawa 2007, s. 237–262; autorzy mimo zapowiedzi nie omówili Strategii, ograniczając się do krytyki zbytniego nacisku na działania legislacyjne i konstatacji, że dla rządów PiS ważniejsze od Strategii Antykorupcyjnej było utworzenie CBA.

¹⁵ Por. Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych, <http://www.antykorupcja.gov.pl/download.php?s=24&id=1370>.

cja społecznej akceptacji korupcji), jednak w żaden sposób nie są to cele mierzalne. W celu uzyskania możliwości mierzalności celów należy je w odpowiedniej formie zinstrumentalizować, tzn. należy określić, na podstawie jakich mierzalnych wskaźników można oceniać realizację danego celu strategicznego. Dla osiągnięcia danego celu należy również wyznaczyć ścieżkę jego realizacji, w ramach której w ustalonych okresach pomiarowych zakłada się zrealizowanie określonych wartości, dzięki czemu będzie możliwa realizacja celu całościowego”.

W Strategii brakuje opisu konkretnych działań mających na celu osiągnięcie wyznaczonych celów. Służyć temu powinny właściwe mierniki.

Zdaniem autora obowiązująca Strategia Antykorupcyjna nie jest wdrażana. Z wielu rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami różnych organów administracji, a także z pracownikami biorącymi udział w szkoleniach w ramach projektu twinningowego wynika, że *Strategia* większości z nich w ogóle nie była znana lub też nie były znane jej założenia. Wynika to częściowo zapewne z faktu, że w dokumencie brakuje istotnych elementów strategicznych.

W szczególności w Strategii brakuje mierzalnych, zinstrumentalizowanych, osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Wprawdzie wymieniane są pewne „cele strategiczne” (np. minimalizacja społecznej akceptacji korupcji), jednak w żaden sposób nie są to cele mierzalne. W celu uzyskania możliwości mierzalności celów należy je w odpowiedniej formie zinstrumentalizować, tzn. należy określić, na podstawie jakich mierzalnych wskaźników można oceniać realizację danego celu strategicznego. Dla osiągnięcia danego celu należy również wyznaczyć ścieżkę jego realizacji, w ramach której w ustalonych okresach pomiarowych zakłada się zrealizowanie określonych wartości, dzięki czemu będzie możliwa realizacja celu całościowego.

Ponadto nie ustalono, za pomocą jakich konkretnych działań mają być realizowane wyznaczone cele. Zasadniczo ustalenie takich działań stanowi część składową każdej strategii. Tylko wtedy, gdy działania nadają się do realizacji wyznaczonych celów, Strategia może osiągnąć sukces. Dlatego też właśnie w tym obszarze należy wykorzystać całą kreatywność przy tworzeniu jakiegokolwiek strategii. Te mankamenty jest zresztą dziedzictwem I-go etapu strategii antykorupcyjnej. Twórcy tego dokumentu już w momencie jego powstania nie wyznaczyli jasno jakie konkretnie cele mają zostać osiągnięte w ramach strategii i w jaki konkretnie sposób się to stanie. Kwestię tę podnosił między innymi jeden ze współautorów niniejszego opracowania, który w 2005 r., w ramach analizy polityki antykorupcyjnej w Polsce badał dokumenty dotyczące rządowej strategii antykorupcyjnej¹⁶. W rezultacie, deklarowano na przykład realizację działań,

¹⁶ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008.

które i tak zostałyby wykonane, niezależnie od tego, czy strategia by istniała, czy też nie (np. ustawa o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 5 grudnia 2002 r., była gotowa do uchwalenia już w sierpniu, a więc na miesiąc przed ogłoszeniem strategii). Lub też włączano do strategii działania, które zostały wykonane jeszcze zanim formalnie ona zaistniała (np. jako element walki z korupcją wskazano przyjęcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny popełnione pod groźbą kary, ten akt prawny przyjęto pod koniec października 2002 r., zatem musiała być ona przygotowana jeszcze zanim rozpoczęto realizację strategii). W tym kontekście, brak sprecyzowanych celów i środków realizacji II etapu strategii antykorupcyjnej należy traktować jako problem podwójny, ponieważ najwyraźniej nie wyciągnięto żadnych wniosków z błędów popełnionych w pierwszym etapie tworzenia tej polityki. W rezultacie także na tym etapie nie ustrzeżono się poważnych błędów, do których można zaliczyć na przykład fakt, iż powołanie do życia w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego w żaden sposób nie korespondowało z zapisami strategii. Tymczasem wydaje się, że utworzenie tak ważnej instytucji powinno znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie wyznaczającym cele i środki polityki antykorupcyjnej¹⁷.

Aby zapewnić sukces Strategii w czasie jej realizacji, czy też ewentualnie wprowadzić niezbędne korekty, konieczna jest implementacja stosownego mechanizmu ewaluacji. Tylko w ten sposób można zapewnić, by działania, które w trakcie realizacji strategii okażą się działaniami niestosownymi, były zaniechane bądź zmodyfikowane. Mechanizm ewaluacji powinien dzielić strategię na kilka interwałów czasowych, tak by monitorując realizację celów częściowych, można było obserwować cały przebieg i dokonywać ewentualnych przesunięć, które w razie potrzeby mogą korygować wyznaczony cel.

Oprócz tego strategię w stosownej formie powinno się przedstawić opinii publicznej, a ponadto poprzez odpowiednie działania kształtujące i doskonalące należy przybliżyć ją pracownikom administracji publicznej, od których to przecież w decydującym stopniu zależy sukces strategii.

Strategia Antykorupcyjna zawiera zadania, które mają określony termin realizacji oraz zadania określone w dokumencie jako „zadania stałe” lub realizowane w okresie 2005–2009.

Surowa opinia wyrażona przez dra Wolffa, wskazuje na zasadniczą słabość Strategii – brak prawidłowo określonych celów, oraz mierników ich realizacji.

¹⁷ Por. G. Makowski, *Socjologiczna analiza funkcjonowania centralnych organów antykorupcyjnych. Międzynarodowa perspektywa i polskie doświadczenia*, ISP, Warszawa 2010.

Działania było oceniane jedynie w kategoriach zero-jedynkowych. Były zrealizowane lub nie, natomiast nie wprowadzano do raportów z realizacji strategii elementu oceny skuteczności działań z punktu widzenia celów wyznaczonych administracji przez dokument strategiczny. Taka sytuacja doprowadziła jednego z ekspertów do stwierdzenia, że „Podstawową słabością tego programu, jest to, że wbrew nazwie brak jest w nim strategii”¹⁸.

Istotnym zarzutem wobec Strategii Antykorupcyjnej jest zdecydowana przewaga liczbowa zadań o charakterze legislacyjnym nad zadaniami organizacyjnymi oraz edukacyjnymi. Zwrócił na to uwagę dr Wolff, ale pierwsza taka uwaga została zgłoszona przez Davida Wilkinsona, w maju 2005 r.¹⁹ Zaleceniem eksperta było przeniesieniu akcentu z przepisów prawa na środki praktyczne. Co istotniejsze – eksperci zagraniczni pracujący w ramach projektów międzynarodowych podkreślają wysoką jakość przepisów antykorupcyjnych w Polsce przy jednoczesnym barku ich implementacji.

Jako zdecydowaną słabość wszyscy eksperci uznali brak odpowiednio prowadzonej polityki informacyjnej, strategia jest nieznaną w całym społeczeństwie – jak również (co już groźne) wśród urzędników. Brak też jakiegokolwiek rozprzestrzeniania informacji o działaniach antykorupcyjnych czy też wskazywaniu „dobrych praktyk”. Na brak takiej informacji wskazywali też przedstawiciele poszczególnych urzędów podczas konferencji czy spotkań roboczych. Wskazywano też na niedostateczne wykorzystywanie internetowej strony antykorupcyjnej. To kolejny błąd, który popełniono, mimo że brak odpowiedniej polityki informacyjnej obniżał wartość strategii już na pierwszym etapie realizacji. Działania antykorupcyjne, aby były skuteczne wymagają możliwie najszerszego poparcia społecznego, aby je zyskać potrzebne są odpowiednie mechanizmy komunikacji z opinią publiczną. Tymczasem, już w pierwszym etapie, działania informacyjne ograniczały się w zasadzie jedynie do ogłoszenia faktu, że strategia istnieje. Znamiennym jest fakt, że pierwszy raport z realizacji strategii został przygotowany w języku angielskim, z przeznaczeniem dla urzędników Komisji Europejskiej i innych instytucji oceniających przygotowanie polski do wstąpienia do Unii i nie został upubliczniony. Stąd też można mieć wątpliwości, czy wśród rzeczywisty adresatów strategii rzeczywiście brano pod uwagę społeczeństwo, czy też wyłącznie aparat państwa i instytucje międzynarodowe, które mogłyby spowolnić proces wejścia Polski do UE. Niestety w ocenie ekspertów polityka informacyjna

¹⁸ M. Wnuk, Jakiej strategii antykorupcyjnej Polska potrzebuje?, <http://www.antykorupcja.gov.pl/download.php?s=24&id=1371>.

¹⁹ D. Wilkinson, *Komentarz do Programu zwalczania korupcji*, maj 2005, ekspertyza opracowana w ramach projektu Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej, Phare 2003.

w drugim etapie realizacji strategii była niewiele lepsza²⁰. W rezultacie wszelkie działania podejmowane w ramach tej polityki nie miały szans odbić się na opinii społecznej o korupcji w Polsce.

Jako absolutną słabość wszyscy oceniający Strategię uznali brak instytucji nią zarządzającej Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej – podobnie jak sama strategia był tworem papierowym. Systematyczne zmniejszanie stanu osobowego zespołu oraz praktyczne zredukowanie jego zadań od opracowywania rocznych sprawozdań z realizacji strategii i wdrażanie projektów międzynarodowych. Działania takie ostatecznie doprowadziły do likwidacji Zespołu w listopadzie 2008 r.

Zdaniem ekspertów istniała konieczność odpowiedniego „umocowania” instytucjonalnego jednostki koordynującej Strategię oraz działanie Komitetu Monitorującego. Wskazano również, że nie istnieje możliwość scentralizowanego ośrodka zwalczającego korupcję (musiałby być bardzo rozbudowany i kosztowny), lecz, że idealnym rozwiązaniem jest tzw. „działanie sieciowe”, polegające na współpracy rozmaitych instytucji, z działającym zespołem koordynującym²¹.

Za poważny błąd eksperci uznali brak właściwej ewaluacji oraz oceny samej strategii, brak odpowiedni określonych mierników skuteczności działania (określanych w niektórych opiniach także jako „kamienie milowe”) powoduje *de facto* ustanie skutecznego jej działania.

Należy jednocześnie podkreślić, że eksperci brytyjscy i holenderscy pracujący w ramach projektu twinningowego Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej PHARE 2003 przekazali stronie polskiej szereg opracowań oraz rekomendacji co do ewaluacji działań strategicznych oraz samej Strategii Antykorupcyjnej. Materiały te nie zostały wykorzystane.

We wrześniu 2005 r., w ramach cyklu *Analizy i Opinie*, wydawanego przez Instytut Spraw Publicznych, opublikowano tekst „Uczciwe Państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej²². Tekst ten nie omawia samego dokumentu rządowego, lecz wskazuje na elementy, których – zdaniem autorów – zdecydowanie w nim zabrakło.

Przyczyny takiego podejścia wydaje się tłumaczyć tytuł opracowania. Skoro autorzy w dziewięć miesięcy po przyjęciu przez Radę Ministrów dokumentu,

²⁰ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit.

²¹ Por. M. Wnuk, *Jakiej strategii antykorupcyjnej Polska potrzebuje?*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/download.php?s=24&id=1371>.

²² J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Uczciwe Państwo – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa wrzesień 2005, <http://www.isp.org.pl/files/958743810923985001127987842.pdf>.

mającego obowiązywać przez pięć lat, proponują opracowanie nowej Strategii Antykorupcyjnej, to można domniemywać, że aktualną uznali za bezwartościową.

Wskazanymi przez Jacka Kucharczyka i Jarosława Zbieranka elementami były:

- budowanie infrastruktury etycznej w administracji,
- działania kształtujące etos pracownika administracji poprzez tworzenie kodeksów etycznych i stanowisk doradców etycznych,
- upowszechnianie rozwiązań proceduralnych zapobiegających pokusie korupcyjnej,
- tworzenie procedur chroniących tzw. *whistleblowers*,
- budowa administracji elektronicznej – *eGovernment*²³,
- wprowadzanie elektronicznego obiegu dokumentów,
- wprowadzenie usług on-line,
- ułatwienie zgłaszania korupcji za pomocą Internetu,
- publikowanie nazwisk polityków skazanych za korupcję tzw. *eShame*,
- poprawa stanowienia prawa,
- reforma systemu stanowienia prawa,
- poprawa ustawy lobbingowej,
- opracowanie jednolitego i skutecznego prawodawstwa antykorupcyjnego,
- stworzenie przejrzystego i uczciwego systemu finansowania działalności politycznej²⁴,
- poprawa regulacji finansowanie komitetów wyborczych oraz partii politycznych,
- wprowadzenie zasady kontroli finansów partii politycznych,
- ułatwienie dostępu do dokumentacji finansowej partii politycznych.

W ISP powstało także opracowanie, które nie odnosi się bezpośrednio do dokumentu *Strategia Antykorupcyjna*, jednakże w swoje treści stanowi istotny wkład do ewentualnych działań antykorupcyjnych w Polsce. Zdaniem Tomasza Grosse²⁵ Polska potrzebuje kompleksowych, skoordynowanych i zaplanowanych

²³ ISP prowadził projekt poświęcony wykorzystaniu IT w zwalczaniu korupcji por. projekt *eGovernment*, <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=144&ln=pl>.

²⁴ Finanse partii politycznych były w późniejszym czasie przedmiotem badań i rekomendacji ISP, szerzej na ten temat *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, ISP, Warszawa 2008, <http://www.isp.org.pl/files/16514881260518898001229342407.pdf>, publikacja powstała jako rezultat projektu *Transparentność finansów partii politycznych*, por. także J. Zbieranek, *System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian*, <http://www.isp.org.pl/files/14500158690987049001239103554.pdf>.

²⁵ T.G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, ISP, Warszawa 2008, <http://www.isp.org.pl/files/1651297410622320001222251456.pdf>.

w perspektywie strategicznej działań wprowadzających standardy dobrego rządzenia (good governance) w administracji. Powinien je wprowadzić specjalnie przygotowany wieloletni program rządowy.

Opisane w krótkiej analizie działania i idee stanowią istotny wkład koncepcyjny w ewentualny dokument Strategii Antykorupcyjnej, która powinna zawierać działania nie tylko zwalczające korupcję ale także budowę mechanizmów przed nią zabezpieczających.

Odnosząc się do uwag ekspertów Instytutu Spraw Publicznych należy zwrócić uwagę, że niektóre ich rekomendacje były realizowane w ramach Strategii Antykorupcyjnej, czego przykładem może być – obecnie zaniechana – inicjatywa tworzenia tzw. Doradców ds. etyki w poszczególnych urzędach. Sama ta inicjatywa, a właściwie jej realizacja, była wielokrotnie krytykowana.

Wskazywano, że tworzenie nieetatowych stanowisk doradców powoduje tylko dodanie obowiązków wybranym pracownikom, natomiast nie dano im właściwie żadnych narzędzi do realizacji zadań. Sami doradcy wskazywali na słabość swojego stanowiska. Obecnie właściwie inicjatywa ta upadła.

Jako alternatywę do pozycji doradcy ds. etyki wskazano możliwość działania biur, bądź pełnomocników ds. procedur antykorupcyjnych.

Zdaniem autora tej koncepcji siłą takich działań są:

- działalność prewencyjna oparta jest na etatowej, wyspecjalizowanej komórce, dla której jest ona zadaniem podstawowym,
- aktywność koncentruje się na obszarach priorytetowych, wynikających z analizy ryzyka, skutkiem czego szczupłe siły biura kierowane są na kluczowe odcinki,
- celem są przede wszystkim zmiany systemowe, ulepszanie procedur i ich konsekwentne wdrażanie.

VI. Podsumowanie i rekomendacje

VI.1. Podsumowanie

Mimo formalnego określenia w ogólnych celów, Strategia Antykorupcyjna była zbiorem zadań resortowych, a nie zadań globalnych, rozpisanych do realizacji przez administrację rządową. W rezultacie takie kluczowe działania antykorupcyjne jak powołanie CBA realizowano niezależnie od Strategii.

Realizacja dużej części wyznaczonych zadań oraz poprawa pozycji Polski w Indeksie Percepcji Korupcji, pozwala stwierdzić, że działania w latach 2002–2009

odniosły zamierzony skutek jakim miał być obniżony poziom korupcji w naszym kraju. Jednakże brak precyzyjnego opisu sytuacji wyjściowej oraz wyraźnie mierzalnych mierników skuteczności działania uniemożliwia na jednoznaczną odpowiedź w jaki stopniu były one skuteczne.

Należy także wskazać na brak sprawnego mechanizmu nadzorującego. Mimo zapowiedzi, nie został powołany Komitet Monitorujący, w skład którego mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji. *Strategia* nie przewidywała również powołania organu nadzorczego, a jedynie powołanie koordynacyjnego zespołu w MSWiA, który nie miał uprawnień kierowniczych ani nadzorczych.

W celu zapewnienia sukcesu przyszłej Strategii, konieczna jest implementacja stosownego mechanizmu ewaluacji, gwarantująca, że działania, które w trakcie jej realizacji okażą się nieskutecznymi, będą zaniechane bądź zmodyfikowane. Mechanizm ewaluacji powinien dzielić strategię na kilka interwałów czasowych, tak by monitorując realizację celów cząstkowych, można było obserwować cały przebieg i dokonywać ewentualnych przesunięć, które w razie potrzeby mogą korygować wyznaczony cel.

Należy zwrócić uwagę, że siedmioletni okres wdrażania Strategii (pierwszego i drugiego etapu) przyniósł szereg pozytywnych zmian. Przede wszystkim podniesienie świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poprawę organizacji pracy, skutecznie zapobiegające korupcji. W trakcie realizacji Strategii rozpoczęto wiele działań, które nie były przewidziane w samym dokumencie strategicznym. Przykładami są powołanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego czy wdrażanie Tarczy Antykorupcyjnej, mających na celu zabezpieczenie najistotniejszych interesów Skarbu Państwa. Jednocześnie samo działanie CBA czy wdrażanie Tarczy Antykorupcyjnej stanowiło istotne działania prewencyjne zapobiegające korupcji.

Za bardzo istotny sukces Strategii Antykorupcyjnej należy uznać zwiększenie skuteczności służb zwalczających korupcję. Na podstawie statystyk policyjnych i sądowych można wyraźnie stwierdzić, że wzrosła skuteczność państwa w zwalczaniu przestępczości korupcyjnej. Jako najważniejsze z przyczyn tego stanu rzeczy należy wskazać zmiany organizacyjne w policji polegające na utworzeniu wydziałów ds. zwalczania przestępczości korupcyjnej we wszystkich komendach wojewódzkich oraz tworzeniu takich komórek w niektórych komendach miejskich i powiatowych.

Również zmiany prawne wprowadzone w polskim prawie (również w kodeksie karnym) stały się przyczyną zwiększenia skuteczności działań służb państwowych. Skuteczność ta wzrosła także na skutek prowadzonych, w ramach międzynarodowych projektów, szkoleń z technik zwalczania dla Policji, Straży Granicznej, CBA i prokuratorów.

Należy także zwrócić uwagę, na zwiększenie skuteczności w odzyskiwaniu mienia pochodzącego z czynów przestępczych, którego narzędzia zostały także wypracowane w trakcie wdrażania Strategii.

Poniżej podano szereg rekomendacji, które są propozycjami szczegółowych rozwiązań, które mogą być zastosowane przy opracowaniu kolejnego etapu Strategii Antykorupcyjnej.

VI.2. Rekomendacje:

VI.2.1. Eliminacja słabych stron I i II etapu Strategii Antykorupcyjnej

Najważniejszym elementem kreowania polityki antykorupcyjnej powinno być szczegółowa analiza słabych i mocnych stron obu etapów. We wnioskach prezentowanych w poszczególnych częściach niniejszego opracowania przedstawiono szereg słabości obu etapów strategii antykorupcyjnej. Są nimi zarówno złe rozwiązania jak i braki konkretnych działań. Instytucje odpowiedzialne za tworzenie kolejnych etapów Strategii Antykorupcyjnej poza działaniami na rzecz wzmocnienia administracji, budowy e-governmentu oraz poprawy jakości prawa i procesu jego tworzenia powinni wziąć pod uwagę szereg szczegółowych problemów przedstawionych poniżej

VI.2.2. Wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałaniu korupcji

Organizacje pozarządowe są bardzo istotną siłą w zakresie zwalczania korupcji w Polsce. Przykładami mogą być Fundacja Batorego, Transparency International, Normalni itd. Zasadniczo istnieją cztery obszary działania „trzeciego sektora” w zakresie zwalczania korupcji.

Pierwszym jest **funkcja kontrolna** (działania strażnicze): wiele organizacji zarówno lokalnych, jak i działających na terenie całego kraju, podejmuje realizację programów, bądź jednorazowych akcji, mających na celu kontrolę administracji publicznej. Trzeci sektor analizuje: zasadność, celowość, skuteczność i uczciwość pracy urzędników, poziom ich usług, a także skalę i cele wydatków publicznych oraz przestrzeganie praw obywatelskich (np. dostęp do informacji publicznej).

Kolejnym, bardzo istotnym polem prac organizacji pozarządowych, jest **podnoszenie świadomości społecznej** – realizowane poprzez zarówno kampanie społeczno-informacyjne, jak i programy edukacyjne, skierowane przede wszystkim do młodzieży oraz środowisk opiniotwórczych. Istotnym celem tych działań jest przekonanie społeczeństwa o szkodliwości korupcji, a także wskazania jej przejawów. Skutkiem wysiłku wielu organizacji pozarządowych jest zdecydowana (choć wciąż niewystarczająca) zmiana nastawienia społeczeństwa do korupcji.

Trzecim polem aktywności jest **praca ekspercka** – w ramach działań instytucji badawczych oraz innych organizacji powstał szereg ekspertyz na temat zjawiska korupcji w Polsce oraz badań opinii publicznej, przeprowadzono także wiele konferencji oraz seminariów eksperckich. Ekspertki organizacji pozarządowych opracowali także wiele informacji na temat metod zwalczania korupcji za granicą. Trzeci sektor bardzo często rekomenduje administracji publicznej wiele konkretnych działań mających na celu ograniczenie korupcji w Polsce.

Ważną część aktywności organizacji pozarządowych stanowią **interwencje oraz poradnictwo prawne**. Obrona obywateli przed niesprawiedliwością oraz pomoc w przebijaniu się przez skomplikowane meandry prawne jest koniecznym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego.

Działalności organizacji pozarządowych jest nie do przecenienia nie tylko z powodu poszczególnych działań czy zgromadzonej wiedzy. Ich aktywność jest jednym z zasadniczych elementów budowy społeczeństwa obywatelskiego, co – zdaniem wszystkich ekspertów – jest jednym z najważniejszych czynników ograniczających korupcję.

Dlatego też zadaniem kolejnego rządowego programu przeciwdziałania korupcji powinno być wzmocnienie trzeciego sektora oraz wciągnięcie go w swoje działania.

VI.2.3. Strategia Antykorupcyjna jako program zarządzania ryzykiem

Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym: nie ma społeczeństwa ani formy rządów, które byłyby na nią odporne. Niemożliwe jest też stworzenie prawa i procedur administracyjnych, które całkowicie likwidowałyby te zagrożenie. Nigdy też nie będzie możliwe jej eliminacja z życia społecznego. Dlatego też wskazane **byłoby kreowanie polityki antykorupcyjnej jako swoistego programu zarządzania ryzykiem** łączącego zarządzanie działaniami z monitorowaniem zjawiska poprzez ocenę ryzyka występowania korupcji w poszczególnych dziedzinach. Monitorowanie takie powinno obejmować nie tylko ilościowe lecz także jakościowe analizy.

Monitoring ten mógłby pozwalać na sterowanie ryzykiem polegającym na podejmowanie działań mających na celu ograniczenie ryzyka do dopuszczalnych rozmiarów. Należy jednocześnie założyć, że stosowane będą oba podejścia:

- aktywne polegające na oddziaływaniu na przyczyny ryzyka,
- pasywne, koncentrujące się na zabezpieczeniu przed ewentualnymi stratami.

Istotnym elementem nowego podejścia do opracowania kolejnego etapu Strategii Antykorupcyjnej jest wypracowanie adekwatnych mierników realizacji i skuteczności zarówno samej strategii, jak i jej poszczególnych komponentów i działań.

VI.2.4. Realizowanie zobowiązań międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania korupcji

Polska w trakcie procesu akcesji do Unii Europejskiej, a także poprzez ratyfikację międzynarodowych umów, takich jak Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciw korupcji, podjęła szereg zobowiązań w zakresie zwalczania korupcji oraz stopnia ich realizacji pozwalających na wyznaczenie kierunków działań oraz mechanizmów oceny zgodności działań krajowych z międzynarodowymi standardami.

Dlatego też konieczne jest przeanalizowanie dokumentów i opracowań opisujących międzynarodowe zobowiązania w zakresie zwalczania korupcji, a także działań podejmowanych przez administrację polską w zakresie ich implementacji.

Realizacja zobowiązań powinna stanowić istotny element kolejnego etapu strategicznych działań antykorupcyjnych.

VI.2.5. Tworzenie procedur chroniących tzw. *whistleblowers*

Istotne jest rozróżnienie pomiędzy świadkiem a demaskatorem. Świadek współpracujący z wymiarem sprawiedliwości, nawet zgłaszający się dobrowolnie, nie jest tożsamy z *whistleblower'em*. Celem osoby demaskującej nieprawidłowości jest nie tyle doprowadzenie do skazania winnych, lecz przede wszystkim nagłośnienie nieprawidłowości. Bardzo często ich aktywność dotyczy zjawisk, które nie są przestępstwami, lecz działaniami nieetycznymi. Demaskator może być jednocześnie świadkiem. W wielu przypadkach należy spodziewać się, że taka osoba złoży na pewnym etapie zeznania już w charakterze świadka. Przepisy dotyczące ochrony świadków zabezpieczają wartość zeznań i prawidłowy przebieg postępowania. Natomiast regulacje odnoszące się do problematyki tzw. *whistleblowingu* mają odmienny cel: zapewnienie bezpieczeństwa w sferze zatrudnienia.

Należy podkreślić, że przepisy dotyczące ochrony świadków czy ich udziału w postępowaniu procesowym odpowiadają zasadniczo standardom międzynarodowym i nie wymagają poprawy. Natomiast – zdaniem krajowych i międzynarodowych ekspertów – brak jest należytego zabezpieczenia demaskatorów. Również ze strony sędziów oraz inspektorów pracy istnieją sygnały, że osoby ujawniające nieprawidłowości w swoim miejscu pracy nie posiadają wystarczającej ochrony prawnej. Podstawowym problemem jest brak szczegółowych przepisów pozwalających na ochronę miejsc pracy demaskatorów. Ochrona ta jest oparta na przepisach ogólnych, nieuwzględniających specyfiki spraw – chociażby przez brak przesunięcia ciężaru dowodu na pracodawcę. Również orzecznictwo Sądu Najwyższego, do którego odwołują się sądy orzekające w niższych instancjach, kształtowało się na podstawie tych właśnie ogólnych przepisów.

W opiniach prezentowanych przez Komendę Główną Policji oraz Komendę Główną Straży Granicznej wskazano, że w celu wprowadzenia silniejszej ochrony dla tzw. „demaskatorów”, koniecznym jest umieszczenie odpowiednich przepisów w tym zakresie w aktach prawa pracy. Przepisy chroniące demaskatorów związane są z prawem pracy oraz przepisami administracyjnymi poszczególnych urzędów i służb. Państwo Polskie powinno przewidywać zmiany w tym obszarze. Podobną opinię wyrażają eksperci organizacji pozarządowych: Fundacji Batorego oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Ochrona prawna demaskatorów była także przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ochrona demaskatorów (*whistleblowerów*) stanowi międzynarodowy wymóg wynikający między innymi z postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2003) oraz Cywilnoprawnej konwencji o korupcji Rady Europy (1999) – regulacji należących do instrumentów tzw. „twardego prawa”. Również Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) pośrednio zajęła się tą problematyką w ramach Drugiej Rundy Ewaluacyjnej (2003–2006) skupionej na instrumentach Rady Europy dotyczących władzy administracyjnej i urzędników państwowych.

GRECO niejednokrotnie rekomendowała, aby państwa wprowadziły możliwie jak największą liczbę zewnętrznych ścieżek zgłaszania nieprawidłowości lub kontrolowały skuteczność istniejących ścieżek, na wypadek gdyby w proceder korupcyjny zamieszany był zwierzchnik lub pracodawca potencjalnego demaskatora.

Również konwencja OECD nakłada na Państwa-Strony obowiązek wspierania osób informujących o nieprawidłowościach w międzynarodowych transakcjach handlowych. Wyływa z niego rekomendacja 2d Grupy Roboczej ds. Przekupstwa OECD.

Państwo powinno stawać po stronie osób walczących o uczciwe działanie instytucji, zarówno publicznych jak i prywatnych. Jednocześnie należy wskazać, że kodeks karny nakłada obowiązek informowania o przestępstwach. Z samej logiki prawa wynika zatem obowiązek wspomagania przez Państwo osób występujących przeciwko nieprawidłowościom.

Należy wskazać także na pedagogiczny charakter prawa – wprowadzenie przepisów chroniących demaskatorów powinno wskazywać obywatelom, iż przeciwstawianie się nieprawidłowościom jest akceptowane i popierane przez państwo.

Wzmacnianie ochrony *whistleblowerów* stanowi istotne narzędzie antykorupcyjne. Dlatego wskazanym wydaje się, aby poprawa prawodawstwa chroniącego demaskatorów stanowiła element Strategii Antykorupcyjnej Państwa Polskiego.

VI.2.6. Usprawnienie koordynacji administracji publicznej w zakresie zwalczania korupcji

Istnieje zdecydowana konieczność określenia jednego organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu rządowej Strategii, a następnie za jej wdrażanie. Instytucja ta oraz jej działania powinny być poddane kontroli przez Komitet Monitorujący, w skład którego powinni wchodzić przedstawiciele administracji oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Zarówno instytucję wdrażającą, jak i Komitet Monitorujący powinny być wyposażone we wszelkie mechanizmy kontrolne pozwalające na ocenę skuteczności działania zarówno administracji, jak i organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zwalczaniu korupcji.

Konieczne jest jak najszybsze opracowanie mierników pozwalających na ocenę skuteczności zarówno poszczególnych działań, jak i całego programu przeciwdziałania korupcji.

Wydaje się być wskazanym aby został utworzony specjalny dodatkowy budżet mający na celu wdrażanie i monitoring Strategii Antykorupcyjnej. Zasadniczym błędem dotychczasowych dwu etapów było finansowanie poszczególnych działań przez urzędy ją wdrażające.

Sformułowanie budżetu zadaniowego dla programu zwalczania korupcji pozwoli na precyzyjną realizację działań wymagających wyznaczenia i wdrażania na szczeblu rządowym.

VI.2.7. Włączenie CBA w realizację strategii

Jak już wcześniej wspomniano Centralne Biuro Antykorupcyjne powstało niejako poza głównym nurtem antykorupcyjnej polityki państwa, wyrażonym w dotychczas realizowanych strategiach.

W ramach kolejnego etapu strategii antykorupcyjnej rola CBA powinna być szczególnie uwypuklona. Biuro powinno być ośrodkiem realizującym działania przewidziane w strategii, adekwatne dla charakteru tej instytucji. CBA powinno również odgrywać istotną rolę w ramach ośrodka koordynującego wykonanie strategii, jeśli taki międzyinstytucjonalny organ miałby zostać powołany do życia. Być może również kolejna strategia powinna przewidywać głębszą samego Biura, tak aby pełniło ono nie tylko wąską rolę „organu ściągania przestępstwo korupcyjnych”, ale także ośrodka programującego antykorupcyjną politykę państwa.

VI.2.8. Skuteczne informowanie o strategii

Działania podejmowane w trakcie realizacji antykorupcyjnych projektów bliźniaczych wskazały, że wśród społeczeństwa oraz wśród samej administracji wiedza na temat Strategii Antykorupcyjnej oraz jej rezultatów jest znikoma.

Istnieje zatem konieczność włączenie do kolejnego etapu Strategii Antykorupcyjnej programu informacyjnego, który jednocześnie będzie przekazywał społeczeństwu wiedzę na temat korupcji i mechanizmów jej przeciwdziałania.

Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji

STRESZCZENIE: W rozdziale wskazano obszar, skalę przestępstw oraz mechanizmów korupcyjnych zachodzących w życiu publicznym, społecznym i gospodarczym, jak również przedstawiono ewentualne kierunki ewaluacji tego zjawiska. Zdaniem autora, praktyki korupcyjne obecne będą w sferze publiczno-społeczno-politycznej dotąd, dopóki korupcja będzie opłacalna. Jak wynika z analizy przypadku, podejmowane przez państwo przedsięwzięcia nie przełożyły się na eliminację korupcji. W zakresie walki z korupcją dokonano nowelizacji kodeksu karnego, wyposażono organy ścigania w instrumenty walki, instytucje pozarządowe prowadziły na szeroką skalę projekty informujące o szkodliwości zjawiska, a pomimo tego, ta forma przestępczości nadal funkcjonuje w realiach życia codziennego. Żadne z państw nie pozbyło się tego problemu, a jak pokazuje zgromadzona na przestrzeni lat bibliografia, wciąż podejmowane są działania zmierzające do ograniczenia korupcji.

Obszary korupcji

Mając na uwadze konieczność określenia kierunków realizacji założonych celów rozdziału należy dokonać choćby próby zdefiniowania problemu. W dostępnych opracowaniach definicja korupcji ujmowana jest różnie (zależnie od okoliczności i podmiotów uczestniczących w tym procederze), jednakże cechą charakterystyczną omawianego zjawiska jest pewnego rodzaju uzależnienie wykonania lub zaniechania przedsiębranego działania przez aktorów zachowań korupcyjnych.

Na potrzebę niniejszych rozważań posłużono się definicją korupcji zaproponowaną przez organizację Transparency International²⁶, która uzyskała brzmienie: „Korupcja jest nadużyciem powierzonej władzy dla uzyskania prywatnej korzy-

²⁶ Transparency International Polska – jest samodzielnym stowarzyszeniem, akredytowanym jako polski oddział Transparency International, która rozpoczęła swą działalność w 1998 r. Celem działania organizacji jest podejmowanie działań mających na celu eliminację korupcji zarówno z życia publicznego jak i gospodarczego.

ści”. Tę dość skąpą, ale wymowną definicję należy uzupełnić stwierdzeniem, iż korupcja jest patologią, czynem zagrożonym, polegającym na wykorzystaniu zajmowanego stanowiska lub funkcji dla osiągnięcia korzyści prywatnych dla siebie lub powiązanej ze sprawcą grupy osób. Wedle stanowiska organizacji, korupcja wywiera zgubne skutki ekonomiczne i społeczne ponieważ:

- skazuje miliony ludzi na życie w ubóstwie,
- szkodzi demokracji i rządowi prawa,
- utrudnia funkcjonowanie handlu krajowego i międzynarodowego,
- zagraża sprawnej administracji i etyce w sektorze prywatnym,
- mnoży kryzysy społeczne, ekonomiczne i polityczne,
- zagraża bezpieczeństwu narodowemu i międzynarodowemu,
- spowalnia rozwój społeczny i ekonomiczny,
- przyczynia się do nieodpowiedniego eksploataowania wyrobów naturalnych.

Zdaniem Transparency International najbardziej zagrożonymi obszarami życia publicznego są te sektory, w których wykorzystywane są pieniądze budżetowe, a więc majątek o dużej wartości materialnej. Do obszarów narażonych na korupcję TI zalicza:

- oświatę,
- ochronę zdrowia,
- pomoc społeczną,
- zamówienia publiczne,
- samorzady²⁷.

Podobny obszar zagrożeń korupcją wskazany został w raporcie przygotowanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009”. W tym opracowaniu wyodrębniono następujące obszary życia publicznego zagrożone korupcją²⁸:

- administracja państwowa i samorządowa,
- służba zdrowia i farmacja,
- oświata i szkolnictwo wyższe,
- administracja celna i administracja skarbowa,
- instytucje wdrażające programy unijne,
- organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości,
- sektor gospodarczy²⁹.

²⁷ http://www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_TI [12.10.2010 r.].

²⁸ Dane dotyczące obszarów zagrożenia korupcją pochodzą z rozpoznania posiadanego przez ABW, CBA, służby podległe MSWiA (m.in. Policja oraz Straż Graniczna).

²⁹ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009”.

Obszary zagrożone korupcją wskazane zostały również przez Centrum Badań Opinii Społecznej³⁰, według którego omawiana przestępczość występuje przede wszystkim:

- wśród polityków i działaczy partyjnych,
- w służbie zdrowia,
- w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich,
- w sądach i prokuraturze,
- w urzędach centralnych i ministerstwach,
- w Policji,
- w firmach państwowych,
- w firmach prywatnych,
- w szkolnictwie i nauce,
- w bankach³¹.

Innym źródłem określającym obszary zagrożone korupcją jest wynik badania TNS Ośrodek Badania Opinii Publicznej³², według którego wskazano środowiska pracownicze narażone na zachowania korupcyjne:

- lekarze,
- sędziowie sportowi,
- policjanci,
- urzędnicy gminni,
- posłowie,
- urzędnicy powiatowi,
- urzędnicy urzędów wojewódzkich,
- urzędnicy ministerstw i urzędów centralnych,
- prokuratorzy,
- sędziowie,
- pracownicy urzędów skarbowych³³.

Następnym źródłem obrazującym obszary zagrożone przestępczością korupcyjną jest „Barometr Korupcji”, który jest sondażem wykonanym na zlecenie

³⁰ Fundacja CBOS jest wyspecjalizowanym ośrodkiem prowadzącym reprezentatywne dla społeczeństwa polskiego badania sondażowe, dotyczące opinii na temat wszystkich ważnych problemów społeczno-politycznych i gospodarczych.

³¹ Dane na podstawie badania CBOS przeprowadzonego w dniach 8–19 kwietnia 2010 r. na grupie 1056 osób.

³² TNS OBOP jest instytucją badania opinii społecznej w Polsce. Od 1998 r. należy do międzynarodowej grupy badawczej TNS, która jest jedną z największych organizacji zajmujących się komunikacją marketingową na świecie.

³³ Dane uzyskane na podstawie badania NTS OBOP przeprowadzonego w dniach 8–14 kwietnia 2010 r. na grupie 1000 osób.

Fundacji im. Stefana Batorego. Według tego badania ankietowani Polacy wyodrębnili poniższe obszary występowania korupcji:

- służba zdrowia politycy,
- partie polityczne,
- urzędnicy państwowi,
- sądy, prokuratura,
- policja,
- urzędnicy samorządowi,
- firmy państwowe,
- firmy prywatne,
- szkolnictwo i nauka,
- banki³⁴.

Przedmiotem przedstawionych powyżej badań było, m.in. wskazanie obszarów społecznych szczególnie zagrożonych korupcją. Dokonując analizy zebranych danych odnosi się wrażenie, iż wskazane w badaniach obszary są wspólną cechą wszystkich zestawień. Trudno nie zgodzić się z wynikami sondaży, ponieważ wskazane obszary są tymi, które angażują w zakresie swoich kompetencji środki publiczne.

Nieodzownym wydaje się więc próba znalezienia wspólnych obszarów zagrożeń będących wypadkową przedstawionych badań. W tym celu dokonano zestawienia tabelarycznego, w którym umieszczono obszary zagrożenia oraz źródła wskazujące właściwe obszary zagrożenia. Trudnością wykonania zestawienia były zastosowane przez ośrodki badawcze określenia, które wielokrotnie wskazując ten sam obszar nazywały go w odmienny sposób. Przykładem takim może być sektor gospodarczy, który pochłania inne wymienione obszary nazwane korupcją w firmach państwowych oraz w firmach prywatnych. W tym przypadku zastosowano kryterium szerszego pojmowania problemu, traktując wymienione obszary jako sektor gospodarczy.

Dodatkową trudnością jest z jednej strony zbyt bogate, a z drugiej zbyt skromne określenie danego sektora, gdzie np. określenie obszaru „policja” z pewnością wypełnia obszar organów ścigania, a z drugiej strony organem ścigania jest również urząd prokuratorski, który w niniejszym zestawieniu potraktowano jako odrębne kryterium. Określenie organów ścigania zarezerwowano instytucji Policji lub innym organom wykonującym ustawowe czynności polegające ściganiu sprawców przestępstw. W przedmiotowym zestawieniu pojawiają się również określenia obszarów, które wymienione zostały tylko przez jeden ośrodek badawczy.

³⁴ Raport z Badań, Barometr Korupcji 2007, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, s. 4.

	Program CBA „Mapa Korupcji”	Transparency International	CBOS	TNS OBOP	Fundacja im. Stefana Batorego „Barometr Korupcji”
OŚWIATA	X	X	X		X
SŁUŻBA ZDROWIA	X	X	X	X	X
INSTYTUCJE SAMORZĄDOWE	X	X	X	X	X
ADMINISTRACJA PAŃSTWOWA	X		X	X	X
ORGANY ŚCIGANIA	X		X	X	
POLITYCY			X		X
PARTIE POLITYCZNE			X	X	X
SĄDOWNICTWO				X	X
PROKURATURA				X	X
FIRMY PAŃSTWOWE	X		X		X
FIRMY PRYWATNE	X		X		X
BANKI			X		X
KORUPCJA W SPORCIE				X	
MEDIA					X

Na podstawie analizy tabelarycznego zestawienia dokonano ostatecznego wskazania obszarów narażonych na zachowania korupcyjne, którymi są:

- urzędy samorządowe,
- służba zdrowia,
- urzędy administracji państwowej,
- oświata,
- organy ścigania,
- partie polityczne,
- firmy państwowe,
- firmy prywatne,
- sądownictwo,
- politycy,
- prokuratury,
- banki,
- korupcja w sporcie,
- media.

Uzupełnieniem, a zarazem potwierdzeniem wypracowanej analizy obszarów występowania korupcji są dane statystyczne przekazane przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej³⁵, które obejmują przestępstwa korupcyjne zarejestrowane przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz Centralne Biuro antykorupcyjne w latach 2004–2009. Z tego zestawienia wynika, iż w wymienionych latach dokonano łącznie 41 265 rejestracji kryminalnych przestępstw korupcyjnych, wśród których:

- 13 286 stanowią czyny określone w art. 228 k.k.,
- 16 202 są przestępstwami wypełniającymi znamiona art. 229 k.k.,
- 6 272 są przestępstwami z art. 231§ 2 k.k.,
- 3 135 to czyny z art. 230 k.k.,
- 902 rejestracje dotyczą art. 296b k.k.,
- 802 notowania odnoszą się do art. 230a k.k.,
- 509 stanowią czyny art. 296a k.k.

Wskazany powyżej wynik jednoznacznie wskazuje, iż w latach objętych zestawieniem przeważająca ilość rejestracji dotyczy czynów wypełniających znamiona art. 228 k.k. oraz art. 229 k.k. Przestępstwa wymienione w tych artykułach są tzw. przestępstwami urzędniczymi polegającymi na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Wymienione czyny popełnione mogą być przez i wobec osoby będącej funkcjonariuszem bądź osobę pełniącą funkcję publiczną. Tak więc umiejscowienie obszaru urzędów samorządowych, służby zdrowia oraz urzędów administracji państwowej na czołowych miejscach zestawienia ilustrującego obszary społeczne narażone na praktyki korupcyjne, wydaje się być uzasadnione. Należy jednak mieć na uwadze, iż czyny ujęte w art. 228 i 229 k.k. nie dotyczą tylko i wyłącznie pracowników szeroko pojętej administracji, ale także policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej czy nauczycieli. Posiłkując się danymi przekazanymi przez organy ścigania do KCIK (umieszczonymi już w omawianym raporcie CBA „Mapa Korupcji”) można stwierdzić, iż procent przestępstw dokonanych przez wymienione grupy zawodowe jest o wiele mniejszy niż czyny zarzucane urzędnikom samorządowym oraz administracji państwowej³⁶.

Korupcja w obszarze administracji rządowej i samorządowej związana jest z zakresem przyznanej kompetencji urzędniczej. Podmiotami przestępstwa ko-

³⁵ Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji, która wykonuje zadania w zakresie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych będących przedmiotem rejestracji w obszarze: przestępstw, ich sprawców oraz przedmiotów, podmiotów i rachunków mających związek z przestępstwem.

³⁶ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji”, op. cit.

rupcji bierniej czyli sprzedajności mogą być urzędnicy określonego organu, a sprawcami przestępstwa czynnej korupcji, czyli przekupstwa może być każdy uczestnik życia publicznego, który zainteresowany jest załatwieniem sprawy. W omawianym obszarze korupcji istnieje szeroki wachlarz możliwości popełnienia czynów korupcyjnych. Urzędy administracji państwowej (zarówno szczebla centralnego, jak i samorządowego) są podmiotami mającymi wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-ekonomicznej regionu. To w tych urzędach wydawane są pozwolenia, koncesje, decyzje, przydziały przez urzędników, którzy wyposażeni są w możliwość podejmowania przedmiotowych rozstrzygnięć. W zakresie wskazanych rozstrzygnięć dochodzi do korupcyjnych sytuacji, które wywoływane są zarówno przez petentów, jak i przez urzędników.

Inną formą korupcji w sektorze administracji jest prowadzenie przez podmioty samorządowe działalności gospodarczej poza strefą użyteczności publicznej, z naruszeniem ustawowych ograniczeń. Zachowania takie (oprócz korupcji) prowadzą do stosowania praktyk monopolistycznych, zagrożenia wolności gospodarczej oraz zasad uczciwej konkurencji³⁷.

Nadużycia w służbie zdrowia są tym rodzajem korupcji, który wywołuje w społeczeństwie pogardę, z powodu postrzegania wymienionej instytucji, jako podmiotu powołanego do ratowania zdrowia i życia ludzkiego. Korupcja w służbie zdrowia to nie tylko łapówkarstwo personelu, ale także nadużycia w rozstrzyganiu zamówień publicznych. Korupcja personelu medycznego sprowadza się przede wszystkim do żądania, ale i także przyjmowania korzyści, m.in. za: przyjmowanie pacjentów na oddziały szpitalne poza kolejnością, wykonywanie zabiegów leczniczych oraz kierowanie na rehabilitację.

Nieprawidłowości w sektorze służbie zdrowia zachodzą w wielu placówkach i zakładach, do których należą m.in. szpitale kliniczne oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Praktyki korupcyjne mogące mieć miejsce w szpitalach klinicznych oparte są o organizację badań klinicznych, przeprowadzanych w tych podmiotach na zlecenie prywatnych firm, głównie farmaceutycznych. W szpitalach dochodzi do naruszenia procedur w zakresie zakupów sprzętu medycznego oraz leków. Podejmowane przez instytucje kontrolne (NIK) działania wskazują na niepokojącą zależność między udziałem lekarzy w dochodowych działaniach klinicznych, wyjazdach zagranicznych oraz konferencjach, których koszty ponoszą firmy prywatne, a które to w dalszej kolejności są wykonawcami zadań przydzielonych przez szpitale, w ramach zamówień publicznych. Kolejnymi nieprawidłowościami

³⁷ www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-spolkach-komunalnych.html [11.11.2010].

mi są wskazania uwidaczniające brak skutecznego nadzoru i pełnej sprawozdawczości w zakresie sponsorowanych badań klinicznych³⁸.

Korupcja w obszarze ochrony zdrowia obejmuje również wystawianie fikcyjnych zaświadczeń lekarskich, na podstawie których osoby pozbawione wolności prawomocnym wyrokiem Sądu nie odbywają kar pozbawienia wolności z powodu stanu zdrowia, jak też zaświadczenia takie wykorzystywane są w procedurze wyludzenia świadczeń rentowych.

Korupcja w obszarze oświaty kojarzona jest przede wszystkim jako przyjmowanie korzyści majątkowych przez nauczycieli różnego szczebla, w zamian za wystawienie satysfakcjonujących ocen i zaliczeń. Korupcja to także łapownictwo będące wynikiem przyjęć na studia, czy akceptacja proponowanych tematów badawczych. Podobnie jak w innych sektorach działalności publicznej, korupcja w kręgach oświaty dotyka problemu zamówień publicznych, w ramach których szkoły wypełniają swoje ustawowe prawa i obowiązki.

Organa ścigania są obszarem społecznym, który podobnie jak służba zdrowia, zamówienia publiczne oraz administracja państwowa, szczególnie narażone są na zagrożenia jakie niesie za sobą korupcja. Czyny korupcyjne dotyczą przede wszystkim spraw, których następstwem są dotkliwe sankcje skierowane wobec sprawcy czynu karalnego. Korzyści majątkowe wręczane są przede wszystkim w celu: uniknięcia nałożenia mandatu karnego, odstąpienia od czynności administracyjnych, operacyjnych i procesowych oraz w zamian za informowanie grup przestępczych o działaniach organów ścigania. Korupcja w organach ścigania dotyczy również udzielania kontraktów związanych z realizacją zamówień publicznych.

Korupcja mająca miejsce w kręgach polityków i partii politycznych związana jest przede wszystkim z finansowaniem partii politycznych, finansowaniem kampanii wyborczych oraz procesem stanowienia prawa. Głównym zarzutem korupcyjnym stawianym politykom jest uprawianie tzw. dzikiego lobbingu, który wiąże się z procedurami świadczącymi za brakiem transparentności w tworzeniu prawa. Politycy widziani są także jako podmioty biorące udział w tzw. klasycznej formie korupcji czyli łapówkarstwie oraz nepotyzmie.

Następną formą korupcji sklasyfikowaną w polskim kodeksie karnym jest korupcja wyborcza, która polega na przekupstwie wyborczym.

Korupcja w mediach identyfikowana jest z podejmowaniem działań, polegających na wywieraniu wpływu na dziennikarzy, w ramach którego przedstawiciele mediów nie ujawnią afer korupcyjnych w świecie polityki i ludzi władzy.

³⁸ www.nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-mechanizmach-korupcyjogennych-w-szpitalach [11.11.2010].

Omawiana przestępczość dotyczy również przypadków przekupstwa przedstawicieli mediów, którzy po otrzymaniu nienależnej korzyści skłonni są przemilczeć „wrażliwy” temat lub podjąć się napisania tekstu o wybranej firmie. Dziennikarzami szczególnie podatnymi na korupcje są przedstawiciele mediów zajmujący się motoryzacją, farmaceutykami oraz towarami szybko zbywalnymi³⁹.

Skala korupcji

Podjmując się próby wskazania skali korupcji należy dążyć do przedstawienia obiektywnej oceny problemu, co jest przedsięwzięciem niezmiernie trudnym, a nawet nieobliczalnym.

Materiał źródłowy, którym posłużono się sporządzając niniejszy rozdział należy podzielić na dwa obszary. Pierwszym obszarem są badania i sondaże określające percepcję społeczną korupcji, a drugim są dane przekazywane przez organy ścigania zwalczające tego typu przestępczość⁴⁰.

Rozpatrując mierniki korupcji będące wynikiem danych przekazywanych przez instytucje zwalczające korupcję dysponujemy wiedzą odnoszącą się tylko do popełnionych czynów przestępczych. W tym przypadku wynik rankingu nie przewiduje rzeczywistej skali zagrożenia korupcją z powodu tzw. „ciemnej liczby przestępstw”, czyli czynów które zostały popełnione, ale nie stały się przedmiotem dochodzenia organów ścigania. Z tego też powodu owe rankingi uwidaczniają tylko statystykę przedstawioną przez wymienione instytucje. Tożsamy pogląd występuje w literaturze przedmiotu. Grzegorz Makowski w rozprawie pt. „Korupcja jako problem społeczny”, przedstawił stanowisko dr. Johana Grafa Lambsdorffa⁴¹ (wypowiedź z 1996 r.), świadczące o niemożliwości obiektywnego zbadania zjawiska korupcji posługując się tzw. „twardymi danymi” przekazywanymi np. przez policję czy sądy. Zdaniem Lambsdorffa ocenianie kraju na podstawie rankingu wykrywalności jest błędem, ponieważ wspomniany wskaźnik wykrywalności daje fałszywy obraz rzeczywistości. To, że w danym kraju występuje duży wskaźnik wykrywalności przestępstw korupcyjnych nie przesądza, iż występuje tam wielka skala korupcji, a nawet więcej, świadczyć to może o doskonałej sprawności walki z korupcją.

³⁹ M. Zaborski, *Zagrożenie korupcją w mediach*, w: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania i przeciwdziałanie*, Wyd. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006, s. 167–168.

⁴⁰ W tym przypadku należy się odnieść do danych przekazywanych m. in. przez CBA, ABW, Policję, SG oraz ŻW.

⁴¹ Dr J. Graf Lambsdorff – ekonomista z uniwersytetu w Göttingen, twórca Indeksu Percepcji Korupcji.

Oceniając wyniki badań sondażowych stanowiących podstawę do wskazań rzeczywistej skali korupcji spotyka się zarzut, iż są one efektem wypowiedzi ludzi reprezentujących międzynarodowe korporacje oraz instytucje wpływające na życie gospodarcze i społeczne, które jednak nie przedstawiają rzeczywistej percepcji korupcji (sposstrzeżenia dotyczą m. in. badania CPI)⁴².

Podobne zarzuty przedstawić można badaniom przeprowadzonym na reprezentatywnej grupie osób (np. badania TNS OBOP czy CBOS). W tym przypadku odpowiedzi dotyczące skali korupcji mogą być kreowane w wyniku prowadzonych akcji antykorupcyjnych, czy też propagowanych projektów rządowych, które u respondentów wywołują przeświadczenie o nagminnym występowaniu zachowań korupcyjnych. Następnym elementem mogącym mieć wpływ na odpowiedź ankietowanych są przekazy medialne, dotyczące realizacji spraw korupcyjnych.

Przystępując zatem do próby wskazania skali korupcji w Polsce dokonano prezentacji wybranych badań sondażowych (o zasięgu międzynarodowym – jakim jest badanie CPI i GCR, jak i o zasięgu regionalnym – Barometr Korupcji, badanie CBOS, TNS OBOP) oraz odniesiono się do danych przekazanych przez organy ścigania. Próbę syntetycznej odpowiedzi wskazującej skalę korupcji w Polsce oparto na korealacji między danymi „miękkimi” (będącymi wynikiem badań sondażowych), a wspomnianymi wcześniej wskaźnikami „twardymi”. Podejmując się skonstruowania tego typu zestawienia kierowano się przekonaniem, iż jest to obiektywny wskaźnik dla ukazania skali korupcji w Polsce.

Indeks Percepcji Korupcji (CPI)

Fundacja Transparency International jest autorem projektu „Indeks Percepcji Korupcji” CPI, które jest badaniem skonstruowanym na wzór indeksów ekonomicznych⁴³. Indeks oparty jest na wskaźnikach pochodzących z innych badań i indeksów, tj. Global Competitiveness Report (Światowe Forum Gospodarcze), Business Environment and Enterprise Performance Survey (Bank Światowy) oraz Opacity Index (firma audytorska PriceWaterhouseCoopers), realizowanych na całym Świecie. CPI nie sumuje ogólnych wyników indeksu, a jedynie bierze pod

⁴² G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit., s. 38.

⁴³ Protoplastą CPI było badanie prowadzone przez międzynarodową organizację Business International (BI), którego celem była analiza poziomu ryzyka inwestycyjnego, gdzie jedną ze zmiennych wartości była korupcja.

uwagę niektóre z pytań umieszczonych w analizowanych badaniach⁴⁴. Udział danego państwa w badaniu uwarunkowany jest od przeprowadzenia na jedno terenie trzech różnych badań oraz posiadanie danych z przynajmniej jednego ogólnokrajowego badania przeprowadzonego na reprezentatywnej grupie mieszkańców, których pytano o korupcję⁴⁵.

Indeks porządkuje kraje biorąc pod uwagę stopień percepcji korupcji wśród urzędników publicznych oraz polityków. Skala postrzeganej korupcji mierzona jest na dziesięciopunktowej skali. Zgodnie z założonymi kryteriami, im wskaźnik jest bliższy wartości dziesięć, tym większa przejrzystość i znikoma korupcja. Wskazanie wartości zbliżonej zera, daje uzasadnione przypuszczenie, iż skala korupcji jest znacząca. W badaniu przeprowadzonym w 2009 r. pierwsze miejsce w rankingu przypisano Nowej Zelandii, która osiągnęła wynik 9,4 pkt. Innymi państwami cechującymi się przejrzystością oraz występującą znikomą korupcją były Dania (9,3), Singapur i Szwecja (9,2). Najgorzej w rankingu oceniona została Somalia (1,1), Afganistan (1,3), Myanmar (1,4) oraz Sudan i Irak 1,5. Polska z wynikiem 5,0 pkt. Znalazła się na 49 pozycji.

Wskazując percepcję korupcji w Polsce należy wspomnieć, iż uzyskany w 2009 r. wynik jest najlepszy od 2003 r., kiedy ówczesne badania przyniosły naszemu krajowi 64 miejsce.

Polska uwzględniana jest w badaniu od 1996 r. i wtedy sklasyfikowana została na 24 miejscu, rok później zajęła 29 pozycję. Następne lata przyniosły Polsce spadek, który notowany był do wspomnianego 2003 r.⁴⁶

W dniu 26 października 2010 r. opublikowano wynik rankingu CPI, który przeprowadzony został w 178 państwach. Podobnie jak w roku 2009 miano kraju najmniej zagrożonego korupcją uzyskała Nowa Zelandia, która tym razem podzieliła się miejscem z Danią i Singapurem. Państwa te otrzymały notę 9,3 punktu w skali 10-punktowej. Wedle rankingu, państwami postrzeganymi za najbardziej skorumpowanymi są Somalia 1,1 pkt, Myanmar 1,4 pkt oraz Afganistan ze wskazaniem 1,4 pkt Polska w tym badaniu zajęła 41 miejsce osiągając wynik 5,3 punktu. W porównaniu z rokiem 2009 nasz kraj zyskał awans o 8 miejsc, co pozwoliło na wyprzedzenie Węgier i zajęcie 3 miejsca wśród państw postkomunistycznych, ustępując Estonii i Słowenii⁴⁷.

⁴⁴ W 2005 r. do zbudowania CPI wykorzystano 16 zmiennych pochodzących z różnych międzynarodowych sondaży realizowanych przez 13 instytucji i organizacji w 158 krajach na całym świecie.

⁴⁵ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit., s. 36.

⁴⁶ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji”, op. cit.

⁴⁷ <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=4631> [14.11.2010].

Podsumowując należy stwierdzić, iż percepcja korupcji w Polsce na podstawie CPI jest wartością optymistycznie malejącą.

Globalny Barometr Korupcji (GCR)

Badanie Global Corruption Barometer (GCB) jest sondażem przeprowadzonym dla Transparency International przez Instytut Gallupa, w ramach projektu Voice of the People Survey. Prace Instytutu polegają na prowadzeniu sondażu oraz na tłumaczeniu kwestionariusza w każdym badanym kraju. Dopuszczalnym jest także, by przeprowadzenie badania odbyło się przez inne podmioty, którym zlecane jest przeprowadzenie sondażu. W przypadku braku możliwości zlecenia przeprowadzenia badań w danym kraju innym podmiotom, państwo zostaje wykluczone z przedsięwzięcia. W sondażu wykorzystywany jest kwestionariusz złożony najczęściej z pięciu pytań. Respondentom zadawane są pytania o: sektor publiczny, który ich zdaniem jest najbardziej skorumpowany, ewaluacje zjawiska korupcji w przyszłości oraz jak rząd w ich kraju walczy z korupcją. Pytania stawiane badanym są zarazem tytułami rozdziałów Barometru. Sondaż najczęściej obejmuje okres dwóch miesięcy. Do badania w każdym kraju wybierana jest reprezentatywna grupa osób. W sondażu biorą udział osoby w wieku powyżej 15 lat. Badanie prowadzone jest poprzez wykorzystanie kilku metod, tj.: bezpośrednia rozmowa, rozmowa telefoniczna, czy też wypełnienia kwestionariusza, bezpośrednio lub przy użyciu Internetu. Uzyskane dane są porządkowane według przyjętego klucza, a następnie są poddawane analizom.

Badanie Globalnego Barometru Korupcji pozwala na wskazanie tendencji kształtowanych na przestrzeni lat. Badanie wskazuje nadto osobiste doświadczenia społeczeństwa z korupcją. W 2009 r. sondaż przeprowadzono na podstawie opinii ponad 73 tysięcy respondentów w 69 krajach i terytoriach. Polska jest wymieniana w niniejszym rankingu od 2003 r. (od pierwszej edycji).

W 2009 r. 4% Polaków opowiedziało się za wręczeniem łapówki, bądź też wskazało, iż wie o udziale w takim procederze innej osoby z kręgu rodziny. Omawiając wynik badania zauważono, iż wskazana liczba jest z pewnością zaniżona (ponieważ pytanie stanowi kwestię drażliwą). W tym przypadku średnia państw unijnych wyniosła 5%, a w skali globalnej omawiany wskaźnik kształtował się na poziomie 13%.

Badanie zawierało pytanie o ocenę zaangażowania rządu w walkę z korupcją. Polacy w 43% uznali działania Rady Ministrów za nieskuteczne, a 21% pozytywnie oceniło podjęte działania antykorupcyjne. Porównując uzyskane wyniki do rankingów europejskich i światowych należy zaznaczyć, iż posiadają one podob-

ne wartości. Ankietowani UE w 56% negatywnie ocenili prace rządu, zaś 24% badanych wskazało na skuteczną walkę rządu z korupcją⁴⁸.

W ramach badania GCR prowadzonego w 2009 r. respondentów pytano również o to:

- którą instytucję uważasz za najbardziej skorumpowaną,
- jak oceniasz sektor prywatny pod względem stopnia skorumpowania,
- czy w ciągu ostatnich 2 miesięcy żądano od ciebie łapówki.

W odpowiedzi 53% ankietowanych uznało sektor prywatny za skorumpowany. Ponad połowa respondentów wskazała, że firmy uciekają się do łapówek, w celu wpływania na politykę. Dla porównania w 2004 r. takiego zdania było 45% ankietowanych. Jedną piątą spośród 69 badanych państw i regionów, takich jak Hongkong, Luksemburg czy Szwajcaria, uznały sektor prywatny za najbardziej skorumpowany.

Ankietowani w 50% opowiedzieli się, za uiszczeniem większych kwot, by firmy były wolne od korupcji. Polska ujęta została wśród 10 państw, w których ten odsetek był najniższy i wynosił mniej niż 30%⁴⁹.

Barometr Korupcji

Barometr Korupcji jest sondażem wykonywanym przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Przeprowadzone badania polegały m.in. na sondowaniu opinii przedstawicieli różnych grup zawodowych na temat korupcji w Polsce. Grupami zawodowymi, które zostały poddane ankiecie byli przedsiębiorcy, posłowie oraz prokuratorzy. Sondaż pozwolił również na określenie rankingu najważniejszych problemów społecznych w Polsce⁵⁰. Poniżej przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu Barometr Korupcji.

Barometr Korupcji 2006 r.

W lipcu 2006 r. w ramach Programu przeciw Korupcji przeprowadzono badania sondażowe zatytułowane „Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr Korupcji 2006”. Realizacji przedsięwzięcia podjęło się Centrum Badań Opinii Społecznej na próbie dorosłych Polaków (950 osób). W ramach badania pytano respondentów o najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego, jak też o znaczenie korupcji wśród innych problemów społecznych. Sondaż ukie-runkowany został na dogłębne rozpoznanie codziennych doświadczeń korupcyj-

⁴⁸ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji”, op. cit.

⁴⁹ <http://www.transparency>, op. cit.[04.11.2010].

⁵⁰ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji”, op. cit.

nych Polaków, ich częstotliwość, miejsca i okoliczności występowania oraz wysokość i rodzaje wręczanych łapówek. Przedmiotem badań było również porównanie deklaracji dotyczących zjawiska korupcji i własnych zachowań korupcyjnych z roku 2000 i 2006.

W raporcie podniesiono, iż w sondażach socjologicznych terminy badań są wyznacznikiem uzyskiwanych rezultatów i ich interpretacji, zwłaszcza w przypadku korupcji, która jest zjawiskiem budzącym społeczne kontrowersje oraz stanowiącym przedmiot dyskursu politycznego, a nawet walki politycznej. Kampania wyborcza z 2005 roku obfitowała w treści antykorupcyjne, a walka z korupcją stała się jednym ze standardowych haseł wyborczych. Aktywność medialna omawianej problematyki stworzyła wrażenie wszechobecności korupcji w życiu politycznym i gospodarczym, co w istotny sposób mogło wpłynąć na społeczną ocenę zjawiska.

Przeprowadzone badania wskazały, że w odczuciu Polaków, począwszy od 2001 r., poprzez badania w 2005 i 2006 r., znaczenie korupcji wobec innych problemów społecznych nie uległo szczególnym zmianom (nastąpiło przesunięcie o jedno miejsce w hierarchii problemu).

W omawianym okresie przeprowadzono badania na różnych grupach społecznych, które umiejscowiły problem korupcji na niżej wymienionych pozycjach rankingu:

- w 2001 r. badaniom poddano ogólnopolską próbę osób, która umiejscowiła problem korupcji na szóstym miejscu problemów społecznych,
- w 2002 r. badania skierowane zostały do urzędników, którzy wskazali korupcję na siódmym miejscu rankingu,
- w 2003 r. aktorami badania byli przedsiębiorcy, wobec których zjawisko korupcji jest ważnym problemem społecznym, gdyż 61% badanych wskazało na jej występowanie, co pozwoliło umieścić problem korupcji na drugim miejscu zestawienia,
- podobne odczucie zaprezentowali w 2004 r. posłowie, wskazujący omawiane zagadnienie na trzecim miejscu,
- w 2005 r. instytucję zjawiska korupcji ocenili prokuratorzy, którzy umiejscowili korupcję na trzeciej pozycji rankingu,
- również w 2005 r. przeprowadzono badania na ogólnopolskiej grupie osób, wskazując omawiany problem na czwartym miejscu,
- w 2006 r. ponownie badanie skierowano do reprezentatywnej grupy osób, a wynik sondażu pozwolił umieścić korupcję na piątym miejscu problemów społecznych.

W maju 2005 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej przeprowadzono badania (tzw. Eurobarometr) wśród krajów Unii, w ramach których pytano respondentów, czy zgadzają się z twierdzeniem, że korupcja jest poważnym problemem w ich kraju. W wyniku sondażu 88% Polaków udzieliło odpowiedzi twierdzącej, co pozwoliło na umieszczenie Polski na siódmej pozycji wśród członków Unii. Najwyższy procent wskazań wystąpił w Grecji 94%, która wyprzedziła Czechy 93%, Węgry 93%, Portugalię 91%, Słowenię 91% oraz Maltę 89%. Najmniejszy wskaźnik uznania korupcji za problem społeczny uzyskany został w Finlandii 27% i Danii 24%. Wskazane państwa uznawane są za mniej skorumpowane również w rankingach prowadzonych przez Transparency International⁵¹.

Barometr Korupcji 2007 r.

W dniach 1–7 grudnia 2007 r. przeprowadzono badania sondażowe dotyczące postrzegania korupcji oraz codziennych doświadczeń korupcyjnych. Badanie zrealizowano na reprezentatywnej losowej próbie dorosłych Polaków (870 osób). W podjętym zadaniu zawarto m. in. pytanie dotyczące znaczenia, jakie badani przypisują korupcji wśród innych problemów społecznych. W uzyskanych odpowiedziach ankietowani umiejscowili korupcję na piątym miejscu zagrożeń społecznych (44%). Za najważniejsze problemy społeczne uznano zatrudnienie i bezrobocie, biedę, przestępczość, ochronę zdrowia oraz emerytury.

Na podstawie badań przeprowadzonych w 2006 i w 2007 r. stwierdzono, iż problem korupcji jest problemem ważnym, ale nie dominującym (w obu badaniach uzyskano wynik 44%). W raporcie dotyczącym przeprowadzonego badania, odniesiono się do wyniku sondażu z 2003 r., w którym wyraźnie większe znaczenie korupcji przypisywane było przez przedsiębiorców oraz parlamentarzystów. Oceniając ten wynik należy przyjąć, iż prowadzony w tamtym okresie intensywny dyskurs polityczny i medialny o korupcji, nie przełożył się na wyniki sondażów, w którym omawiany problem społeczny sklasyfikowany został odpowiednio na czwartym i piątym miejscu.

Omawiane badanie z 2007 r. określa również dziedziny życia społecznego, w których korupcja występuje najczęściej. Listę otwiera służba zdrowia przy 58% wskazaniu, drugą pozycję z wynikiem 44% zajmują przedstawiciele świata polityki (politycy, działacze partyjni, posłowie i senatorowie), w następnej kolejności wskazano na: urzędy centralne 31%, sądy i prokuratury 30%, policję 28%, urzędy gminne i powiatowe 25%, firmy państwowe 15%, firmy prywatne 9%, szkolnic-

⁵¹ Dane z Raportu z Badań, *Codziennie doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr Korupcji 2006*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.

two i naukę 3% oraz banki 2%. W badaniu 10% ankietowany udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

W badaniu poświęcono także uwagę skali zjawiska korupcji w świecie polityki. Uzyskany wynik w 2007 r. był wynikiem podobnym do danych z 2006 r., kiedy polityków i świat polityki również sklasyfikowano na drugim miejscu rankingu. Tak więc skala korupcji w świecie polityki wskazała wartość constans. Ciekawym sektorem prowadzonego przedsięwzięcia było pytanie respondentów o wskazanie najbardziej skorumpowanej sfery działania polityki. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi uzyskano wynik, w którym 18 % ankietowanych wyraziło przekonanie o powszechnym skorumpowaniu świata polityki. W kategorii oceny najbardziej skorumpowanej partii najczęściej wymieniano Samoobronę 9,5%, najprawdopodobniej z powodu podejrzenia uwikłania jej działaczy w afery korupcyjne. Osoby poddane badaniu w 16% wyraziły przekonanie o skorumpowaniu posłów i senatorów (w 2006 r. 18% – więc niewielki spadek).

W badaniu z 2007 r. zawarto ciekawe spostrzeżenie, które jest niejako potwierdzeniem tezy o braku obiektywności skali badań sondażowych. W swoistego rodzaju podsumowaniu tej części badania wyrażono przekonanie, iż wskazanie skorumpowania świata polityki i występowanie zjawiska korupcji w Polsce jest kształtowane przede wszystkim w oparciu o przekazy medialne, wypowiedzi osób publicznych oraz poglądy poszczególnych partii. Wskazano, iż odpowiedzi ankietowanych nie zostały oparte na doświadczeniach życiowych, lecz na podstawie wymienionych powyżej źródeł. Podbudową tego stanowiska są wyniki dalszego etapu badania, odwołujące się do informacji o osobistych kontaktach z osobami skorumpowanymi, badając rozległość „korupcyjnego otoczenia respondentów”, w trakcie których uwidoczniło się, że od 2000 r. systematycznie spada odsetek deklaracji o takich znajomościach⁵².

Barometr Korupcji 2009 r.

W 2009 r. badanie przygotowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej podzielone zostało na dwa etapy: część pierwsza „Nepotyzm” oraz część drugą „Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa”.

Część pierwsza „Nepotyzm” przedstawia wyniki sondażowe wskazanego zjawiska. Badając akceptację nepotyzmu przedstawiono respondentom zagadnienia dotyczące stosunku do pracy z rodziną, w ramach których pytano o to, czy lepiej pracować z rodziną, czy też oddzielać życie zawodowe i osobiste. Uzyska-

⁵² Dane z Raportu z Badań, *Barometr Korupcji 2007*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

ne odpowiedzi wskazują, iż większość ankietowanych opowiada się za rozdzieleniem środowiska pracy od rodziny.

Osobom ankietowanym zadano również pytanie o przypadki kiedy nepotyzm jest zjawiskiem bezwzględnie patologicznym, umieszczając go w bliskości z korupcją czy też nieuczciwym lobbingiem. 82% ankietowanych jest przekonanych, że wyżsi urzędnicy państwowi i politycy często stosują praktyki nepotyzmu zatrudniając krewnych oraz znajomych. Ankietowani w 75% opowiedzieli się za nepotyzmem stosowanym przez osoby prowadzące prywatne firmy.

Według badanych, w Polsce istnieje problem nieuczciwego lobbingu. Prawie trzy czwarte respondentów (74%) jest zdania, że politycy i urzędnicy ulegają naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy zawieraniu kontraktów czy też rozstrzyganiu zamówień rządowych.

Wysoki procent ankietowanych (72%) zgadza się z częstym zjawiskiem korupcji, wśród wysokich urzędników państwowych i polityków, którzy przyjmują korzyści za załatwienie sprawy.

W projekcie odnajdujemy porównanie z pomiarem z 2004 r., które świadczy o nieco słabszym postrzeganiu zjawisk korupcji, nepotyzmu i nieuczciwego lobbingu. Zauważono, iż w stosunku do każdej z wymienionych kategorii nastąpiło wyraźnie zmniejszenie liczebności respondentów przekonanych o częstym występowaniu zjawisk korupcyjnych. Zanotowane wyniki badania powróciły do poziomu odnotowanego pod koniec lat dziewięćdziesiątych⁵³.

Częścią drugą rankingu z 2009 r. jest Komunikat Badań CBOS „Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa”. W pierwszych słowach projektu odnajdujemy informację, iż zdecydowana większość Polaków (89%) uważa korupcję za poważny problem naszego kraju. Niepokojącym jest stwierdzenie, iż tylko 14% badanych dostrzega zmniejszenie się od dwóch lat tego zjawiska, a dwukrotnie więcej ankietowanych (30%) jest zdania, iż korupcja się rozszerza. Badania przeprowadzone przez CBOS wskazują politykę jako najbardziej skorumpowany obszar życia społecznego, a w dalszej kolejności także sądownictwo i prokuraturę oraz działalność urzędów samorządowych i centralnych⁵⁴.

Przedmiotem tego badania było udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące osobistych doświadczeń Polaków z korupcją oraz wskazanie ich stosunku do łapownictwa.

⁵³ Dane z Komunikatu Badań, *Nepotyzm*, CBOS, Warszawa 2009.

⁵⁴ Dane pochodzą z komunikatu CBOS „Opinia społeczna o korupcji” wykonanego w kwietniu 2009 r.

Podjęte sondaże pozwoliły przyjąć stanowisko, iż w badanym okresie 15% ogółu respondentów znało osoby biorące łapówki, co jest stanowiskiem zbieżnym z wynikiem uzyskanym w 2008 r. W odniesieniu do badania z 2000 r. odsetek ankietowanych opowiadających się za znajomością osób biorących łapówki zmalał niemal o połowę (z 29%). W 2009 r. aż 83% rodaków było zdania, że nie zna osobiście nikogo przyjmującego łapówki. Tak więc przeprowadzone badanie wskazało, iż w ostatnich latach zmniejszyła się liczba osób deklarujących znajomość z osobami przyjmującymi łapówki.

Istotnym dla zobrazowania skali korupcji jest wynik badania, który jest odpowiedzią na pytanie: czy kiedykolwiek próbowano wręczyć Panu (i) łapówkę, czy też nie? W omawianym zakresie 7% ankietowanych udzieliło odpowiedzi, że przynajmniej raz w życiu znalazło się w sytuacji, w której próbowano jej wręczyć nienależną korzyść. Jak wskazano w analizie badania, wynik ten jest zbliżony do wyniku z 2001 r. i utrzymuje podobną wartość do 2009 r.

Następnym badaniem, ważnym dla wskazania skali korupcji był sondaż dotyczący udzielenia odpowiedzi o wręczaniu przez ankietowanych łapówek. W tym zakresie liczba osób opowiadających się za takim zachowaniem zmniejszyła się w 2006 r. (spadek z 15% do 9%). Na podstawie badania opracowano pogląd, iż w ciągu ostatnich lat (badanie odbyło się w 2009 r.) co jedenasty Polak (9%) znalazł się w sytuacji, w której był zmuszony dać łapówkę.

Z sondażu wynika ponadto, iż od 2006 do 2009 r. nie zmienił się odsetek osób przyznających się do dawania łapówek, a wyraźnie w tym czasie zmniejszyła się częstotliwość tego procederu. Z 15% do 4% zmniejszyła się liczba osób, którzy wskazali, iż w omawianym okresie wręczali łapówki więcej niż pięć razy, a jednocześnie z 33% do 49% przybyło przypadków jednorazowego wręczenia nienależnej korzyści. Od roku 2007 o 2 punkty, czyli z 3% do 5% wzrosła liczba osób, które w latach 2007–2009 znalazły się w sytuacji, kiedy próbowały wręczyć łapówkę, ale odmówiono im jej przyjęcia. Przedmiotem badania była również analiza odpowiedzi, w których ankietowani przyznali, iż wręczyli łapówkę, a pomimo tego nie załatwili określonej sprawy. W tym przypadku sytuacja taka dotyczy marginalnej ilości badanych, bo zaledwie 2%. W ramach podjętego badania ankietowani w 58% przyznali, że ludzie sami dają łapówki, ponieważ oczekują by ich sprawę właściwie załatwiono, a 31% respondentów stoi na stanowisku, iż łapówki są wymuszane przez osoby kompetentne do załatwienia sprawy. Przedstawiany projekt dostarczył również informacji w zakresie oceny zjawiska przez ankietowanych, którzy w 82% wskazali, że łapówka jest zawsze i wszędzie niemoralna, 77% badanych sądzi, iż na potępienie zasługują zarówno biorący jak i wręczający łapówki. Dwie trzecie osób (66%) biorących udział

w sondażu stwierdza, że ludzie biorący łapówki są ludźmi nieuczciwymi, a ponad połowa domaga się dla łapówkarzy kar więzienia. Badani w 49% stwierdzili, że nie przekupili by nikogo nawet wówczas, gdyby zmuszała go do tego sytuacja. Istotnym jest, iż taka sama grupa osób oświadczyła, że obecna sytuacja zmusza do korumpowania, a 47% ankietowanych uważa, iż łapówek nie przyjmują tylko te osoby, którym nikt ich nie proponuje.

W podsumowaniu badania podniesiono, iż skala doświadczeń korupcyjnych w polskim społeczeństwie jest znacznie mniejsza niż postrzegany zakres problemu korupcji w Polsce. Wskazano, że od kilku lat odsetek osób przyznających się do wręczania nienależnych korzyści utrzymuje się na stałym poziomie, który jest o wiele niższy niż pod koniec lat dziewięćdziesiątych czy w pierwszych latach tego wieku. Optymistycznym symptomem są wskazania o coraz mniejszej skali wręczania prezentów lub pieniędzy za załatwienie sprawy oraz coraz mniejsza znajomość osób przyjmujących łapówki.

Innym optymistycznym wskazaniem jest istotny spadek ilości respondentów przekonanych, że sytuacja w naszym kraju zmusza do wręczania łapówek. Ankietowani wyrazili nadto przekonanie, że ludzie często sami napędzają skalę korupcji sądząc, iż przez wręczenie łapówki ich sprawa zostanie załatwiona w lepszy sposób⁵⁵.

Podsumowując wyniki badań sondażowych, należy mieć na uwadze, iż tego typu sondaże odzwierciedlają jedynie społeczną percepcję omawianego zjawiska, a nie faktyczny rozmiar korupcji w Polsce, dlatego też wskazanie realnego zagrożenia tą przestępczością, oparte zostało na danych udostępnionych przez instytucje zajmujące się zapobieganiem i zwalczaniem omawianego zjawiska.

Dane przekazane przez służby i organy państwowe zwalczające korupcję

W części rozdziału poświęconej obszarom występowania korupcji w Polsce powołano się już na informację przekazaną przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej, wedle której w latach 2004–2009 podmioty uprawnione do ścigania przestępczości korupcyjnej dokonały łącznie 41 265 rejestracji informacji kryminalnych dotyczących przestępstw korupcyjnych. Starając się ukazać skalę problemu przedstawiono poniżej wyniki prac poszczególnych organów i służb, by w ten sposób ukazać wzrost lub spadek notowanej przestępczości korupcyjnej.

⁵⁵ Dane z Komunikatu Badań, *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*, CBOS, Warszawa 2009.

Policja

Dane przedstawione przez Policję odnoszą się, m.in. do liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję. Źródłem danych jest system TEMIDA, który przeznaczony jest do przetwarzania informacji o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych.

Z uzyskanych informacji wynika, iż w 2009 r. Policja wszczęła 2132 postępowania przygotowawcze dotyczące przestępczości korupcyjnej, a zakończono 2586. W latach 2004–2009 funkcjonariusze zainicjowali łącznie 12 002 tego rodzaju postępowań, prowadzonych na terenie całego kraju.

Poniżej przedstawiono liczbę wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję prowadzonych przez Policję w latach 2004–2009.

LATA	Postępowania przygotowawcze w sprawach o korupcję prowadzone przez Policję w latach 2004–2009	
	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2004	1339	1564
2005	1553	1943
2006	2295	2348
2007	2472	3123
2008	2211	2632
2009	2132	2586

Obserwując dane w początkowej części tabeli wnioskować należy, że od 2004 do 2007 r. nastąpił znaczący wzrost liczby prowadzonych tego typu spraw. Jednakże w ostatnich dwóch latach liczba spraw o korupcję prowadzonych przez Policję posiada tendencję spadkową.

Dokonując podsumowania danych przekazanych przez Policję należy wnioskować, iż skala korupcji w Polsce ma tendencję spadkową, po burzliwym wzroście w latach 2004–2007.

W jurysdykcji służb policyjnych leży także ściganie przestępczości korupcyjnej, której sprawcami są funkcjonariusze Policji. Zadaniem tym obarczone jest Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji. Z przekazanych przez Biuro danych wynika, iż skala popełnianych przez funkcjonariuszy Policji przestępstw korupcyjnych wyraża zauważalną tendencję spadkową. Apogeum korupcji w szeregach Policji odnotowano w 2007 r., kiedy podejrzewano o popełnienie przestępstwa sprzedajności 155 funkcjonariuszy. W roku następnym wskazanie dotyczyło już tylko 68 policjantów. W 2006 r. odnotowano liczbę 43 funkcyjona-

riuszy. Policjanci podejrzewani byli również o popełnienie przestępstwa przekupstwa. W tym zakresie, w 2009 r. odnotowano wzrost, ponieważ w 2006 r. ranking dotyczył 4 policjantów, w roku 2007 określono liczbę 9 funkcjonariuszy, a w 2009 r. wskazano na 15 osób. Wzrost dotyczy także czynów określonych w art. 231 kk. (niedopełnienie obowiązków służbowych lub przekroczenie uprawnień), jednak wskazania dotyczą marginalnej liczby policjantów.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W 2009 r. funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zaangażowani byli w prowadzenie 92 śledztw w sprawach o korupcję, w ramach których zakończono 50 spraw przeciwko 99 podejrzanym osobom. Dane przekazane przez ABW wskazują, iż w latach 2004–2009, wszczęto 306 postępowań przygotowawczych, z których 280 zostało zakończonych.

Podobnie jak w przypadku danych przedstawionych przez Policję dokonano zestawienia, w którym zobrazowano ilość prowadzonych tego typu spraw z rozbiciem na lata.

LATA	Postępowania przygotowawcze w sprawach o korupcję prowadzone przez ABW w latach 2004–2009	
	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2004	52	18
2005	55	48
2006	75	52
2007	47	54
2008	47	58
2009	30	50

Wynik sporządzonego zestawienia każe sądzić, iż w okresie trzech ostatnich lat ilość zakończonych postępowań przygotowawczych oscyluje na podobnym poziomie (sprawy zakończone), co wskazuje na równowagę skali opisywanej przestępczości. Rozbieżność w tym zakresie przedstawiają wartości obrazujące wszczęcie postępowań o korupcję, które obrazują, iż w 2009 r. nastąpił istotny spadek (w porównaniu z poprzednim rokiem jest to spadek o 20 postępowań, z 50 na 30).

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Przekazane przez CBA dane informują o prowadzeniu przez Biuro w 2009 r. 244 śledztw dotyczących spraw korupcyjnych, w tym postępowania wszczęte dotyczyły 127 śledztw.

Poniżej przedstawione zestawienie obrazuje skalę prowadzonych przez CBA postępowań o korupcję, w latach 2006–2009.

LATA	Śledztwa w sprawach o korupcję prowadzone przez CBA w latach 2006–2009	
	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2006	8	0
2007	55	10
2008	91	46
2009	127	120

Przedstawione zestawienie wskazuje, iż w okresie od 2006 r. (od powstania Biura) do 2009 r. odnotowano wyraźny wzrost zarówno wszczętych, jak i zakończonych postępowań przygotowawczych. Odpowiednio w 2006 r. wszczęto 8 postępowań, a w 2009 r. przedstawiono liczbę 127. Podobnie jest z postępowaniami zakończonymi, których w 2006 r. nie było, a w 2009 r. odnotowano 120 zakończonych śledztw.

Straż Graniczna

W 2009 r. funkcjonariusze Straży Granicznej wszczęli 56 postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję, z których 52 zostały zakończone skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko 53 podejrzanym. Skalę prowadzenia spraw korupcyjnych przez SG w latach 2005–2009 obrazuje poniższa tabela.

LATA	Postępowania przygotowawcze w sprawach o korupcję prowadzone przez Straż Graniczną w latach 2005–2009	
	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2005	134	118
2006	153	163
2007	129	122
2008	66	71
2009	56	52

Uzyskane informacje wskazują na istotny spadek wszczętych, jak i zakończonych postępowań przygotowawczych powadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, co każe sądzić, iż skala przestępstw korupcyjnych będących w zainteresowaniu SG wyraża tendencję spadkową.

W gestii Straży Granicznej leży także ściganie korupcji, mającej miejsce w szeregach tej formacji. W tym zakresie odnotowano wyraźny spadek liczby funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej podejrzewanych o praktyki korupcyjne, ponieważ w roku 2004 ranking określał liczbę 120 funkcjonariuszy, a w roku 2009 nie odnotowano żadnej osoby.

Udostępnione dane wskazują także na ogromny spadek liczby funkcjonariuszy Służby Celnej, którym przedstawiono zarzuty korupcyjne. W 2006 r. wskazano 42 funkcjonariuszy, w roku 2007 – 45 osób, w roku 2008 – 13, a w roku 2009 wskazano jedynie 1 osobę.

Departament Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów

W zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, funkcjonariusze Wywiadu Skarbowego prowadzą czynności operacyjno śledcze, których efektem jest przekazanie materiałów do prokuratury, celem wszczęcia postępowania skarbowego. W latach 2004–2008 skierowano do organów prokuratury 44 wnioski dotyczące wymienionej przestępczości. W wyniku przekazanych wniosków prokuratura wszczęła 43 postępowania, z których 34 zostały zakończone.

W 2009 r. Wywiad Skarbowy prowadził szereg czynności operacyjno-śledczych, w wyniku których sporządzono 18 wniosków o kontrolę skarbową, 2 wnioski o kontrolę resortową, 6 informacji o nieprawidłowościach, które przekazano do innych instytucji oraz skierowano zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, na podstawie którego wszczęto śledztwo.

Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

Żandarmeria Wojskowa zajmująca się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń (w tym dotyczących korupcji) popełnianych przez żołnierzy Wojska Polskiego, dokonała w latach 2004–2009, wszczęcia 400 postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję, z których 349 zostało zakończonych. Z analizy danych dostarczonych przez ŻW wynika, iż nastąpił wyraźny wzrost przestępczości korupcyjnej popełnianej przez osoby związane z Wojskiem Polskim, czego dowodem jest poniższe zestawienie.

LATA	Postępowania przygotowawcze w sprawach o korupcję prowadzone przez ŻW w latach 2004–2009	
	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2004	39	38
2005	53	45
2006	62	47
2007	81	42
2008	82	94
2009	83	83

Istotnym dla określenia skali korupcji w Polsce (na podstawie tzw. „twardych danych”) wydają się być informacje przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej.

W celu zobrazowania omawianej skali dokonano zestawienia tabelarycznego uzyskanych informacji wskazujących jednoznacznie, iż w tym przypadku skala korupcji wyraża ogromną wartość wzrostową.

Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało informacje dotyczące prawomocnych wyroków skazujących za przestępstwo korupcyjne, które wyrażają następujące wartości:

LATA	LICZBA PRAWOMOCNIE SKAZANYCH
2004	1527
2005	1918
2006	2134
2007	2641
2008	3086

Dane przekazane przez Centralny Zarząd Służby Więziennej:

LATA	LICZBA OSADZONYCH
2004	28
2005	48
2006	85
2007	160
2008	423
2009	426

Dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej są nader istotne, ponieważ ukazują „produkt finalny” pracy służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej i z tego względu wydają się być właściwym materiałem do określenia skali korupcji w Polsce.

Mając na uwadze określenie problemu w Polsce, na podstawie danych przekazanych przez instytucje i służby zajmujące się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej, dokonano zestawienia obrazującego rozwój tego typu zachowań przestępczych. Analiza zebranych informacji nie przynosi jednak ostatecznego rozwiązania, z uwagi na równoznaczne wskazanie tendencji wzrostu, jak i spadku zachowań korupcyjnych. Odwołując się do wcześniejszego stwierdzenia, iż dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Centralny Zarząd Służby Więziennej są wartościami nadrzędnymi, wypracowano stanowisko przemawiające za wzrostem zachowań korupcyjnych w Polsce.

INSTYTUCJE	WZROST	SPADEK
POLICJA		X
ABW		X
CBA	X	
SG		X
WYWIAD SKARBOWY		X
ŻW	X	
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI	X	
CENTRALNY ZARZĄD SŁUŻBY WIĘZIENNEJ	X	

Mechanizmy korupcji

Przestępstwo korupcji oraz zachowania okołokorupcyjne są zjawiskami kryminogennymi, cechującymi się brakiem ofiar oraz występowania przemocy fizycznej. W czynach tego rodzaju, trudno jest wskazać sprawcę czy poszkodowanego z uwagi na to, iż obie strony są zainteresowane popełnieniem przestępstwa (przestępstwo korupcji może być również wynikiem wymuszania określonego zachowania).

Dla zaistnienia przestępstwa korupcji nie jest ważnym, czy doszło do przekazania nienależnej korzyści, ani też jaki miała ona wymiar. Korzyścią może być

zarówno kwota 20 zł, jak i suma 2 mln złotych. O zaistnieniu omawianego przestępstwa decydują okoliczności jego popełnienia, które jednoznacznie będą wskazywały na element uzależnienia wykonania czynności od uzyskania korzyści.

Mechanizmem korupcji jest zatem określony sposób działania, który zdeterminowany jest poprzez zachowania polegające, m.in. na: akceptowaniu, wstrzymywaniu, odmawianiu, zaniechaniu, czy też odmawianiu. Wystąpienie wymienionych zachowań zależeć będzie od następujących czynników:

- aktorów przestępstwa,
- okoliczności czynu,
- przedmiotu zainteresowania sprawców,
- wymiaru finansowego,
- zależności,
- znajomości,
- powiązań,
- możliwości.

Oczywistym jest, iż wskazane czynniki nie stanowią ścisłego zbioru zachowań towarzyszących przestępczości korupcyjnej. Jak już wcześniej wspomniano omawianą przestępczość charakteryzuje spójność działania aktorów przestępstwa. Stan taki spowodowany jest obopólną chęcią uzyskania korzyści. Z jednej strony przedsięwzięcia występuje funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcję publiczną lub inna osoba, która z mocy prawa władna jest do podejmowania decyzji, a z drugiej strony osoba pragnąca, w jak najkorzystniejszy dla niej sposób, załatwić swoje sprawy. Tak więc można wskazać, iż wspólnym elementem stron jest:

- pragnienie załatwienia sprawy,
- uzyskanie korzyści,
- utrzymanie w tajemnicy faktu korupcyjnej umowy,
- zapobieżenie uzyskania źródłowych środków dowodowych o popełnieniu czynu, przez organy ścigania.

Schemat popełniania przestępstw korupcyjnych oparty będzie również na słabościach systemu zarządzania państwem, który generuje okoliczności stanowiące podatny grunt popełniania tego rodzaju przestępstw. Zatem mechanizmy korupcji są także odzwierciedleniem przyczyn jej powstawania. W podsumowaniu projektu „Mapa Korupcji”, sporządzonego przez CBA wskazano, iż do przyczyn korupcji należy zaliczyć czynniki instytucjonalne oraz czynniki społeczne.

W ramach czynników instytucjonalnych, mechanizm zachowań korupcyjnych polegał będzie na:

- dotarciu przez osoby lub grupy osób zainteresowanych złożeniem korupcyjnych propozycji do urzędnika, w którego ręku jest nadmiar kompetencji oraz posiada dowolność podejmowania decyzji,
- wykorzystaniu braku precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej, co w przeświadczeniu urzędnika ochroni go od ewentualnych sankcji karnych, a z drugiej strony zachęci do korupcyjnej postawy,
- wykorzystaniu faktu ignorowania sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości, co z kolei powoduje brak formalnego uzasadnienia podejmowania decyzji,
- budowaniu przeświadczenia o braku dostatecznych kompetencji komórek audytu wewnętrznego, z powodu złej organizacji pracy oraz niewystarczającej obsady kadrowej,
- wykorzystywaniu nierówności w dostępie do informacji, co powoduje możliwość korzystania z przywilejów jedynie osobom, które mają indywidualne metody uzyskiwania stosownych informacji.

Rozpatrując przyczyny korupcji, w zakresie czynników społecznych, mechanizm korupcji ukierunkowany zostanie, w taki sposób by:

- wzbudzić przeświadczenie, iż dochody z przestępstwa korupcji skierowane są zarówno do korumpowanego jak i do korumpującego,
- wykorzystać argument braku reakcji społeczeństwa na sytuację konfliktu interesów u osoby pełniącej funkcje publiczną, w związku z wykonywanymi przez nią czynnościami służbowymi, jak również ignorowanie takiego zjawiska przez współpracowników i przełożonych funkcjonariusza publicznego,
- wykorzystać społeczne przyzwolenie przyjmowania korzyści majątkowych,
- korzystać z solidarności środowisk zawodowych, w których korupcja jest zjawiskiem akceptowanym.

Kształtowanie mechanizmu korupcji zależy również od stopnia jej zorganizowania. Większość przypadków korupcji opartych jest o prosty mechanizm, polegający na transakcji wręczenia-przyjęcia. W takich przypadkach pieniądze, rzeczy lub inne korzyści osobiste wręczane są bezpośrednio osobie korumpowanej, po czym następuje realizacja uzgodnionych warunków (np. przyjęcie osoby na oddział szpitalny, lub odstąpienie przez funkcjonariusza od nałożenia mandatu karnego).

Opisywany proceder nabiera cech komplikacji w przypadku braku bezpośredniego dotarcia do osoby władnej do załatwienia sprawy. Realizacja zamierzonego celu prowadzona jest wówczas za pośrednictwem innego uczestnika procederu⁵⁶, który posiada naturalne dotarcie do takiej osoby. Pośrednikiem może

⁵⁶ Czyn taki wypełnia znamiona płatnej protekcji lub też przy spełnianiu określonych warunków, płatnej czynnej protekcji.

być osoba związana rodzinnie z urzędnikiem, jak również mogą ją łączyć relacje koleżeńskie lub też różnego rodzaju zależności, ze służbowymi włącznie.

Kolejnym etapem są czyny korupcyjne, w przypadku których sprawcy podejmują wszelkie czynności, w celu zamaskowania przestępczego procederu. Realizacja wspomnianych przedsięwzięć polegała będzie na poszukiwaniu mechanizmów, które uniemożliwią bezpośrednio wskazanie zarówno biorącego, jak i wręczającego nienależne korzyści. Sposobami maskowania korzyści majątkowych i osobistych są, np. przypadki udzielania korzyści w postaci wycieczek zagranicznych, atrakcyjnych kontraktów, udzielenia zamówienia na wykonanie prac czy dostaw lub też poprzez ukrycie łapówki w wystawianych dokumentach płatności. Przekazywane korzyści majątkowe coraz rzadziej wyrażone są w kwotach pieniężnych przekazywanych z ręki do ręki. W realiach powszechnej świadomości o sprawności organów ścigania zajmujących się przestępczością korupcyjną, formy przekazywania korzyści oparte będą o konta bankowe czy karty kredytowe, których dysponentami są osoby nie związane bezpośrednio z przestępstwem korupcji.

Innym rodzajem korupcji są czyny, które mogą zostać popełnione przez określone podmioty. Przestępstwa tego rodzaju wymagają spełnienia specyficznych warunków, koniecznych dla zaistnienia omawianego przestępstwa. Czyny takie popełniane są przez osoby lub instytucje, których udział w przedsięwziętym zadaniu uzależniony jest od wymagań ustawowych. Doskonałym przypadkiem wspomnianego przestępstwa są czyny związane z procesem udzielania zamówień publicznych, w których nie wszyscy mogą stać się stroną zamówienia, a tym samym być sprawcą korupcji. W tym przypadku mechanizm korupcji polegał będzie na zastosowaniu kryterium, według którego zapewnione zostanie wyłonienie z góry określonego oferenta (jednym ze sposobów jest, np. sporządzenie specyfikacji, w ramach której tylko jeden podmiot będzie w stanie spełnić jej wymagania).

Uczestnikami powyżej omawianych procederów mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i przedstawiciele podmiotów gospodarczych. Zupełnie inny obraz mechanizmów korupcji zawarty jest w sposobie postępowania zorganizowanych grup przestępczych. Podstawowym celem działalności grup przestępczych jest osiągnięcie jak największego zysku. Jednym z elementów sprzyjających osiągnięciu zamierzonego celu jest korupcja. W zależności od rodzaju podejmowanych przestępczych przedsięwzięć korumpowanie odbywa się na zasadzie obopólnej zgody lub na zasadzie wymuszeń, zastraszeń czy też szantażu. Tego rodzaju mechanizmy korupcji oparte są na przemocy, która wyrażona może być wobec osoby władnej do podejmowania decyzji. Wyrazem wspomnianej przemocy mogą

być np. nagrania świadczące o wcześniejszych korupcyjnych praktykach urzędnika, nagrania z agencji towarzyskiej, dokumenty, w których osoba poświadczyla nieprawdę lub popełniła wcześniej innego rodzaju przestępstwo, a w skrajnych przypadkach groźby karalne skierowane przeciwko takiej osobie lub członkom jej rodziny.

Osoba przyjmująca łapówki (funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcje publiczną lub inna osoba, która z mocy ustawy władna jest do podejmowania decyzji) nie zawsze jest stroną, wobec której kierowane są korupcyjne propozycje. Mechanizmy korupcji oparte są również o procedery, w których osoba taka składa oferty omawianego przestępstwa. Oferty te mogą polegać na wzajemnym domówieniu się, ale wielokrotnie są to też żądania określonego zachowania, w których urzędnik żąda nienależnych korzyści, a nie dostosowanie się do „zaleceń” skutkuje niemożliwością załatwienia sprawy. Drastycznymi przykładami są zachowania polegające na żądaniu korzyści przez lekarzy np. za przyjęcie osoby na oddział szpitalny lub wykonanie zabiegu medycznego mającego wpływa na zdrowie i życie ludzkie. Innym przykładem takiego postępowania są urzędnicy, „w gestii których leży podejmowanie decyzji o istnieniu lub zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, która jest źródłem utrzymania wielu rodzin.

Kierunki rozwoju i ewaluacji korupcji

Analizując treść niniejszego rozdziału nasuwa się spostrzeżenie, iż korupcja jest nieodłącznym elementem obszaru społecznego, gospodarczego oraz ekonomicznego Polski. Skala omawianego zjawiska każe sądzić, iż w najbliższym okresie korupcja nadal będzie częścią życia publicznego. Dane przedstawione przez instytucje zajmujące się ściganiem przestępczości korupcyjnej informują o wszechobecności tego zjawiska. Podejmowane przez państwo działania legislacyjne nie ograniczyły skali korupcji, a wręcz odwrotnie. Z danych przekazanych przez Wymiar Sprawiedliwości wynika, iż w ostatnim okresie nastąpił wyraźny wzrost osób skazanych za popełnienie przestępstwa korupcji.

Istniejące nadal w społeczeństwie przekonanie o możliwości „korzystnego” załatwienia sprawy, skłania do dalszego rozwoju tego zjawiska. Z analizy danych przekazywanych przez służby i instytucje badawcze wynika, iż nie odnotowuje się nowych kierunków występowania korupcji. Tak więc korupcja nadal „uprawiana” będzie przez jednostki w wymiarze incydentalnym, którym towarzyszyły będą klasyczne formy przekazywania łapówek oraz odnotowywane będą przypadki zakamuflowanego, niejawnego sposobu działania jednostek oraz zorganizowanych grup przestępczych, zainteresowanych korupcją.

O prognozie przemawiającej za rozkwitem korupcji świadczyć może obserwacja ewaluacji zjawiska na całym świecie. Korupcja jest nieodłącznym elementem walki gospodarczej wielu państw, przyczyną upadku gospodarki krajowej (Grecja) oraz przedmiotem potyczek politycznych.

Z pewnością omawiane zjawisko ewaluowało będzie w kierunku maksymalnego wykluczenia możliwości jej identyfikacji, podejmowane będą również starania w kierunku uznania określonych zachowań nie jako czynu zabronionego, lecz czynu nagannego moralnie, a z tego zarzutu nic nie wynika. Tak więc zjawisko korupcji (korporacyjnej, instytucjonalnej) uwidaczniane będzie, tylko i wyłącznie, na potrzeby walki polityczno-gospodarczej. Wyznaczenie kierunku i ewolucji korupcji będzie zależało od intratności jej stosowania. Sektorem takim będzie z pewnością obszar związany z zamówieniami publicznymi, ponieważ jest on dystrybutorem środków publicznych pochodzących z budżetu państwa oraz funduszy unijnych.

W podsumowaniu należy wskazać, iż praktyki korupcyjne obecne będą w sferze publiczno-społeczno-politycznej dotąd, dopóki korupcja będzie opłacalna. Jak wynika z analizy przypadku, podejmowane przez państwo przedsięwzięcia nie przełożyły się na eliminację korupcji. W zakresie walki z korupcją dokonano nowelizacji kodeksu karnego, wyposażono organy ścigania w instrumenty walki z korupcją, instytucje pozarządowe prowadziły na szeroką skalę projekty informujące o szkodliwości zjawiska, a pomimo tego zjawisko nadal jest obecne w realiach życia codziennego. Żadne z państw nie pozbyło się tego problemu, lecz podejmowane są sukcesywnie skuteczne działania, w celu jego ograniczenia. Wydaje się być logicznym, iż zaprzestanie praktyk korupcyjnych może nastąpić w przypadku nieopłacalności podejmowania ryzyka takiego działania, a to z kolei może nastąpić, m. in. poprzez stosowanie zasad przejrzystości działania sfery publicznej oraz ograniczenie nadmiernych uprawnień decydentów.

Wykonanie badań kryminologicznych dotyczących wykrytych i osądzonych przestępstw korupcyjnych oraz ich sprawców z uwzględnieniem sankcji karnych

1. Przedmiot, zakres i cel przeprowadzonych badań

Przedmiotem niniejszego zadania jest przestępstwo korupcji oraz jego sprawca. Realizując cel niniejszego przedsięwzięcia określono jego zakres, który objął niżej wymienioną tematykę:

- ukazanie przestępstwa korupcji w kategorii kryminologiczno-prawnej,
- dokonaniu kryminologicznej charakterystyki jego strony podmiotowej, jak i efektywności sankcji karnej,
- zbudowanie profilu kryminologicznego sprawcy przestępstwa korupcyjnego ze wskazaniem jego właściwości psychofizycznych, motywacji oraz *modus operandi*,
- dokonanie analizy efektywności sankcji karnej (ustawowej, faktycznie wymierzanej, jak i wykonywanej) w kontekście osiągniętych w wyniku przestępstwa korzyści majątkowych; oraz
- podjęcie się ewentualnej prognozy przestępczości korupcyjnej.

Hipotezy robocze:

- przestępstwa korupcyjne dotyczą najczęściej spraw „życia codziennego”, które jednak w praktyce okazują się zbyt trudne do realizacji przez członków społeczności,
- sprawcy przestępstw korupcyjnych w większości przypadków popełniają przestępstwo ciągle, nie poprzestając na jednorazowym ominięciu prawa,
- sprawcy przestępstw korupcyjnych wchodzi po raz pierwszy w konflikt z prawem i nie wywodzą się z przestępczości zorganizowanej,
- osadzeni w więzieniu sprawcy przestępstw korupcyjnych, zajmują wysoką pozycję w strukturach nieformalnych osób pozbawionych wolności,
- sankcja karna oraz wymiar kary pozbawienia wolności orzekanych wobec sprawców przestępstw korupcyjnych jest niewspółmierny do osiągniętych przez nich korzyści majątkowych.

2. Metody badawcze

Metodą badawczą niniejszego badania była analiza źródłowych materiałów w postaci akt postępowania przygotowawczego, akt sądowych oraz ankiet przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy służby więziennej.

Badanie materiałów źródłowych rozpoczęto od analizy akt sądowych, które przedstawione zostały badaczowi w postaci dokumentacji fotograficznej akt spraw oraz w postaci ankiet zawierających odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Niniejsze dokumenty sporządzone zostały w okresie od sierpnia do grudnia 2010 r. Ogółem dokonano analizy 140 spraw. Przedsięwzięcie podzielono na etapy, w ramach których odniesiono się do poszczególnych pytań badawczych. W tym zakresie przeprowadzono na próbie 109 spraw badanie dotyczące wskazania średniego wymiaru kary za popełnione przestępstwa korupcyjne. Wśród nich wyasygnowano 36 praw dotyczących przestępstwa sprzedajności, 46 spraw dotyczących przekupstwa, 22 sprawy dotyczące protekcji oraz 5 spraw dotyczących przestępstwa nadużycia funkcji.

Kolejną częścią badania w było wyodrębnienie próby 33 spraw, w ramach których orzeczono wyrok pozbawienia wolności w warunkowym zawieszeniu kary, w celu dokonania zestawienia średniej kary pozbawienia wolności orzekanej w warunkowym zawieszeniu jej wykonania.

Na próbie 140 spraw dokonano badania w zakresie wskazania płci sprawcy omawianego przestępstwa. Następnie na próbie 132 spraw określono wiek sprawcy, na próbie 114 spraw określono kwalifikacje, wykształcenie oraz miejsce zatrudnienia sprawcy przestępstwa korupcyjnego. Najmniejszą próbą analizowanych spraw była próba 62 spraw dotycząca wskazania zamieszkania tych osób.

Kolejną grupą poddaną badaniu była próba 93 spraw, na podstawie których dokonano oceny stosowania środków karnych oraz środków zapobiegawczych. Poddając ocenie próbę 140 spraw określono sektory zagrożone przestępczością korupcyjną.

Przedstawione do analizy ankiety sądowe odnoszą się do prowadzonych spraw o korupcję, więc niemożliwym jest określenie płci ankietowanych. Jedynie wskazać można ilość osób z podziałem na płeć, które są sprawcami omawianych przestępstw. Tak, więc na podstawie 140 analizowanych spraw (ankiety oraz kserokopie akt sądowych) odnotowano, iż kobiety były sprawcami w 10, a mężczyźni w 122 przypadkach (w ośmiu sprawach brak było wskazania płci sprawcy).

Materiałem badawczym pozwalającym na udzielenie odpowiedzi dotyczących pozycji sprawców przestępstw korupcyjnych w strukturach więziennych

oraz efektywności orzekanych środków karnych była próba 233 ankiet przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wskazane ankiety wykonane zostały w okresie od sierpnia do grudnia 2010 r., w zakładach penitencjarnych na terenie całego kraju.

Ankiety penitencjarne wypełnione zostały przez funkcjonariuszy służby więziennej, w których wskazano, iż na pytania udzieliły odpowiedzi 54 kobiety oraz 151 mężczyzn. Jak podano wyżej materiałem źródłowy stanowią 233 ankiety, lecz nie wszystkie zawierają odpowiedzi dotyczące płci ankietowanych.

Zastosowaną techniką badawczą była analiza jakościową oraz statystyczną. W ramach analizy jakościowej dokonywano weryfikacji zgromadzonych informacji, które następnie porządkowano według przypisanych kryteriów, po czym uzyskane wyniki poddano analizie statystycznej

Celem zadania powinno było udzielenie odpowiedzi na pytania:

- czy rozwój administracji państwowej i samorządowej zmienia dynamikę przestępstwa korupcyjnego przyczynia się do rozwoju tego typu przestępczości?
- czy istnieje zależność pomiędzy aktualnym stanem prawa a możliwością dokonania przestępstwa korupcyjnego?
- z jakich struktur rekrutują się sprawcy przestępstw korupcyjnych?
- czy sprawcy przestępstw korupcyjnych aktywnie poszukują swoich ofiar, czy też przyjmują wariant biernego oczekiwania na okazję?
- czy i w jakim stopniu bezczynność ofiary (brak możliwości działania ofiary) wpływa na przestępczą motywację sprawcy przestępstwa korupcyjnego?
- czy przestępstw korupcyjnych w większości dokonują osoby po raz pierwszy wchodzące w konflikt z prawem?
- jaką pozycję (zwłaszcza w strukturach nieformalnych podkultury więziennej) zajmują przebywający w więzieniu skazani sprawcy przestępstw korupcyjnych?
- skazani na bezwzględną karę pozbawienia wolności jest efektywna i spełnia rolę prewencyjną?
- jakie środki zapobiegawcze zastosowano w toku postępowań,
- określenie wieku, płci i wykształcenia sprawców,
- określenie średniego wymiaru kary za poszczególne przestępstwa korupcyjne,
- wskazanie jakie środki karne zastosowane w związku ze skazaniem za przestępstwo korupcyjne,
- analiza sposobów uzyskiwania pierwszych informacji o przestępstwie przez organy ścigania,
- wskazanie obszarów życia publicznego zagrożonych korupcją poprzez analizę rodzajów funkcji publicznych pełnionych przez sprawców przestępstw korupcyjnych.

Przed wykonaniem zadania badawczego polegającego na wskazaniu kryminologicznych aspektów przestępstwa korupcji winno się odnieść do wyjaśnienia istoty kryminologii, co z pewnością uzasadni wybór podjętych kierunków badawczych.

Kryminologia to nauka społeczna, która polega na badaniu i gromadzeniu całościowej wiedzy na temat przestępstwa (korupcji), jako określonej formy zachowania dewiacyjnego, określonego zjawiska społecznego, sprawcy przestępstwa oraz ofiary przestępstwa. Wspomniana dyscyplina odwołuje się również do wskazania instytucji i mechanizmów kontrolnych, jakie podejmowane są przez społeczeństwa, w celu zapobiegania zwalczania przestępczości.

Kryminologia traktując przestępczość jako zjawisko społeczne zajmuje się opisem zjawiska przestępstwa w odniesieniu do określenia rozmiarów przestępczości, nasilenia przestępczości, dynamiki przestępczości oraz struktury przestępczości.

Przedmiotem zainteresowania kryminologii jest także osoba sprawcy przestępstwa. W tym zakresie stawiane jest najczęściej pytanie (tzw. „pytanie lambrozjańskie”), które powinno dostarczyć odpowiedzi na pytania: dlaczego jedni ludzie popełniają przestępstwa, a inni nie?⁵⁷

Dokonując opisu kryminologicznego zjawiska korupcji należy odnieść się do specyficznej budowy tego rodzaju czynów. Podobnie jak przestępstwa o charakterze gospodarczym, zachowania korupcyjne cechują się brakiem przemocy i występowaniem ofiar.

Przedmiotem ochrony jest prawidłowość sprawowania funkcji publicznych, prawidłowość funkcjonowania podmiotów gospodarczych oraz prawidłowość związana z organizacją i przebiegiem zawodów sportowych. Aktorzy opisywanego przestępstwa dokładają wszelkich starań w zakresie utrzymania w tajemnicy popełnienia czynu, z uwagi na fakt, iż każdy z uczestników czerpie korzyści z tego przestępstwa.

Podejmując się określenia przestępstwa korupcji należy wskazać podział ról przewidziany dla tego rodzaju zachowań. Sprawcą przestępstwa korupcyjnego jest podmiot który:

- przyjmuje korzyść lub jej obietnicę,
- żąda korzyści lub złożenia obietnicy jej udzielenia,
- wręcza korzyść lub składa obietnicę jej udzielenia,
- podejmuje się pośrednictwa w udzieleniu lub przyjęciu korzyści (obietnicy),
- niedopełnia lub przekracza obowiązki służbowe w związku z uzyskaniem korzyści.

⁵⁷ J. Błachut, A. Gabriele, K. Krajewski, *Kryminologia*, Wyd. InfoTrade, Gdańsk 2004, s. 19–20.

Wskazując powyżej opisane zachowania przestępcze należy dokonać podziału podmiotowego sprawców tych czynów:

- sprawcą łapownictwa może być osoba, która jest funkcjonariuszem publicznym, osobą pełniącą funkcje publiczną lub pełniącą funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej⁵⁸,
- sprawcą korupcji czynnej może być każda osoba – podmiot powszechny,
- przestępstwo płatnej protekcji może popełnić również podmiot powszechny,
- niedopełnienie obowiązków służbowych lub przekroczenie przyznaných uprawnień przypisane może zostać jedynie funkcjonariuszowi publicznemu lub osobie pełniącej określoną funkcje publiczną.

Już wstępna analiza omawianej przestępczości odsłania obraz określający sprawców przestępstw korupcyjnych, z jednej strony będą to osoby posiadające nadane im uprawnienia, które reprezentują interesy państwa lub też podmiotów gospodarczych, a z drugiej strony będą to osoby zainteresowane osiągnięciem partykularnych celów.

Jednym z elementów badania jest wskazanie *modus operandi*⁵⁹ sprawcy przestępstwa korupcji, które dostarcza odpowiedzi w zakresie określenia sylwetki psychofizycznej osoby popełniającej czyn zabroniony⁶⁰. Badania tego rodzaju pozwalają wnioskować o przebiegu zdarzenia oraz dostarczają odpowiedzi o przyczyny zachowania sprawcy⁶¹.

Współczesny model profilowania konstruowany jest na danych podlegających analizie, (tj. przebieg zdarzenia, miejsce zdarzenia) która dostarcza niezbędnych odpowiedzi potrzebnych do tworzenia profilu. Efektem podjętych badań jest określenie cech fizycznych, osobowości, wieku, wykształcenia, zawodu, stanu cywilnego itp.⁶²

⁵⁸ Przepięstwo oszustwa na stanowisku kierowniczym (korupcja gospodarza) popełnić może nie tylko ten kto pełni funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą ale także ten kto, pozostaje z nią (jednostką organizacyjną) w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, a jego zachowanie polega na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień.

⁵⁹ *Modus operandi* to charakterystyczne przedmiotowe, taktyczne i techniczne elementy celowego i w mniemaniu sprawcy optymalnego postępowania, bezpośrednio związanego z realizacją przestępstwa, determinowane cechami oraz właściwościami przestępcy, pozwalającymi na weryfikację wniosku o nim.

⁶⁰ Opracowanie modelu cech osobowości oraz określenie sylwetki psychofizycznej sprawcy nazywane jest profilowaniem.

⁶¹ M. Kulicki, V. Kwiatkowska-Wójcikiewicz, L. Stępa, *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2009, s. 34.

⁶² *Ibidem*, s. 36–37.

Przedstawiony zakres profilowania koresponduje z założonymi w niniejszym badaniu pytaniami badawczymi, których rozwiązanie ma na celu dostarczenie odpowiedzi na założone hipotezy.

Ustosunkowując się do powyższego stanowiska, badanie przeprowadzono poprzez udzielenie odpowiedzi, na postawione pytania.

1. Czy rozwój administracji państwowej i samorządowej zmienia dynamikę przestępstwa korupcyjnego oraz przyczynia się do rozwoju tego typu przestępczości?

Przedstawione do analizy sprawy dotyczą m.in. zachowań korupcyjnych w zakresie funkcjonowania administracji państwowej oraz samorządowej. Określenie „administracja państwowa” jest niezmiernie szerokim. Na potrzebę niniejszego badania przyjęto, iż przykładami tymi są zachowania w mające miejsce w urzędach wojewódzkich, miejskich i gminnych, sądach, prokuraturach, spółkach z udziałem Skarbu Państwa, instytucjach kontrolnych oraz służbach (Policja, Straż Graniczna, Izba Celna, Straż Miejska, Straż Więzienna oraz Ministerstwo Obrony Narodowej).

Istotę zachowań korupcyjnych należy rozpatrywać w trzech wymiarach: sprawców przyjmujących i żądających korzyści, sprawców wręczających korzyści oraz sprawców podejmujących się pośrednictwa w załatwieniu sprawy. W tym też świetle należy zobrazować dynamikę przestępstw korupcji.

Kluczowym jest wyjaśnienie terminu „rozwoju”. W tym zakresie przyjęto, iż rozwój administracji państwowej i samorządowej rozumiany jest jako:

- rozbudowa administracji państwowej (aspekt etatowy),
- regulacja kompetencji i obowiązków urzędniczych,
- edukacja urzędników (w tym antykorupcyjna).

Rozbudowa aparatu administracji państwowej i samorządowej skutkuje nadaniem uprawnień kolejnej grupie urzędników, którzy posiadając prawo do podejmowania indywidualnej decyzji (reprezentując państwo) skłonni są do zachowań korupcyjnych. Mając powyższe na uwadze należy wnioskować, iż tego rodzaju rozwój wpływa na dynamikę zachowań korupcyjnych, w kierunku wzrostu wzmiankowanych praktyk.

W analizowanych sprawach urzędnicy popełniali przestępstwa korupcyjne korzystając z prawa do podejmowania stronnicych decyzji administracyjnych. Odnosząc się do zaproponowanego podziału sprawców przestępstw korupcyjnych należy zaznaczyć, iż urzędnicy stanowią grupę sprawców, których zachowanie bezpośrednio wpływa na dynamikę i wzrost zachowań korupcyjnych.

Sprawcy przestępstwa przekupstwa oraz płatnej protekcji wykorzystują „słabe strony” administracji. Wiedząc o możliwości subiektywnego podejmowania decyzji urzędniczych doprowadzają do sytuacji korupcyjnych bądź też przystają na takie zachowania. Również i w tym przypadku należy ocenić, iż tak rozumiany rozwój administracji wpływa na wzrost zachowań korupcyjnych.

Rozwój administracji rozumiany jako przekazanie urzędnikom wiedzy na temat prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego (za którzy są odpowiedzialni) w istotny sposób wpływa na dynamikę przestępstw korupcyjnych. Przykładem prowadzenia prawidłowej polityki antykorupcyjnej jest sektor służb. W analizowanych sprawach widocznym jest reagowanie funkcjonariuszy na zachowania korupcyjne, które są identyfikowane i zwalczane. Większość spraw o korupcję prowadzonych na podstawie art. 229 k.k. jest wynikiem reakcji funkcjonariusza. Tak widziany rozwój administracji wpływa na dynamikę przestępstw korupcyjnych, w sposób pozytywny, czyli następuje eliminacja korupcji z życia publicznego.

2. Czy istnieje zależność pomiędzy aktualnym stanem prawa, a możliwością dokonania przestępstwa korupcyjnego?

Funkcjonowanie sektorów publicznych narażonych na praktyki korupcyjne oparte jest na regulacjach prawnych. Z tego też powodu istnieje zależność pomiędzy aktualnym stanem prawa, a możliwością dokonania przestępstwa korupcji.

Prawo należy rozpatrywać nie tylko na podstawie aspektu karnego, ale również, a nawet przede wszystkim jako podstawę funkcjonowania jednostek organizacyjnych. Podmioty administracji publicznej oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą nie związaną z wydatkami pochodzącymi ze środków publicznych funkcjonują w granicach wyznaczonych przez prawo⁶³.

Transparentność stanowienia, a następnie przestrzegania prawa z pewnością przedkłada się na pojawianie się zachowań o zabarwieniu korupcyjnym. Nawiązując do poprzedniego pytania należy wskazać, iż aktualny stan prawa nadal przewiduje możliwość podejmowania stroniczych decyzji administracyjnych (np. w zakresie wdawania bądź nie pozwolenia na budowę, korzystnego rozstrzygnięcia spraw związanych z procedurą zamówienia publicznego, czy też możliwość zwolnienia określonego podmiotu z obowiązku podatkowego).

⁶³ Przepisami regulującymi funkcjonowanie wskazanych podmiotów będzie m.in. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

W odrębny sposób należy traktować rozwiązania znajdujące miejsce w regulacjach kodeksu karnego. W tym zakresie rysuje się widoczna zależność pomiędzy istniejącymi rozwiązaniami prawnymi, a możliwościami dokonania przestępstw korupcyjnych. Wprowadzona w 2003 r. nowelizacja kodeksu karnego przyniosła m.in. instrument klauzuli niekaralności sprawców przestępstw korupcyjnych. Owe rozwiązanie z pewnością wpływa na możliwość dokonania przestępstwa korupcji, ponieważ jest narzędziem wykorzystywanym przy rozbijaniu solidarności sprawców przestępstw korupcji, co w istotny sposób budzi niepewność, czy też strach przed odpowiedzialnością karną sprawcy korupcji biernej.

Podobne znaczenie mają regulacje zawarte w ustawach dotyczących uprawnień służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem tego rodzaju przestępczości. Czynnikiem ograniczającym popełnienie przestępstwa korupcji jest obawa sprawców przed możliwością wykorzystania przez organy ścigania instytucji kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści bądź zastosowania innego środka w postaci kontroli operacyjnej.

3. Z jakich struktur rekrutują się sprawcy przestępstw korupcyjnych? Określenie wieku, płci i wykształcenia sprawców

Chcąc udzielić odpowiedzi na to pytanie należy ponownie odnieść się do zaproponowanego podziału sprawców przestępstwa korupcji. Dokonana w tym zakresie analiza materiałów w istotny sposób oddzieliła sprawców przestępstwa korupcji biernej od sprawców przestępstwa przekupstwa i płatnej protekcji.

Struktura społeczna związana jest ze statystycznym podziałem ze względu na płeć, miejsce zamieszkania oraz kategorie zawodowe. Pojęcie to definiowane jest nadto przez wskazanie wzajemnych relacji elementów, z których składa się społeczeństwo. W tym zakresie wyróżnia się strukturę klasową (klasy społeczne), strukturę warstwową (stratyfikacja społeczna)⁶⁴, strukturę zawodową (kategorie zawodowe) oraz strukturę demograficzną (płeć, wiek, miejsce zamieszkania)⁶⁵.

Sprawcy przestępstw łapownictwa:

- miejsce zatrudnienia: administracja publiczna, służby, sądy;
- kwalifikacje: posiadają wysoki stopień umiejętności do realizacji nałożonych na nich zadań i obowiązków;
- wykształcenie: wyższe, w mniejszym stopniu średnie;

⁶⁴ Stratyfikacja społeczna – uwarstwienie społeczne, koncepcja podziału społecznego, polegająca na jego rozpatrywaniu pod kątem istnienia warstw (klas stanów, grup społeczno zawodowych) różniących się pomiędzy sobą pod względem m.in. dochodu, prestiżu, wieku, kwalifikacji, wykształcenia oraz funkcji.

⁶⁵ http://portalwiedzy.onet.pl/33806, struktura_spoleczna,haslo.html [16.06.2011r.].

- wiek: 27–61 (wiek 27 lat wystąpił tylko 2 razy, dominującą wartością jest przedział od 30 do 45 lat),
- płeć: mężczyzna (incydentalnie kobieta),
- miejsce zamieszkania: brak jest jednoznacznego wskazania, przy czym przewagę uzyskuje miasto (w wielu przypadkach brak wskazania miejsca zamieszkania).

Sprawcy przestępstw przekupstwa i płatnej protekcji:

- miejsce zatrudnienia: prace dorywcze, bezrobotni, emeryci, uczeń, działalność gospodarcza-sporadycznie, rolnictwo oraz osoby osadzone w ośrodkach penitencjarnych (wielokrotnie materiały nie zawierały informacji o miejscu zatrudnienia),
- kwalifikacje: w przeważającym stopniu bez kwalifikacji,
- wykształcenie: podstawowe, zawodowe (incydentalnie średnie i wyższe),
- wiek: 19–74 (wiek 19 lat – wystąpił raz, podobnie jak osoba 74-letnia, dominującą wartością jest przedział od 26 do 50 lat),
- płeć: mężczyzna (incydentalnie kobieta),
- miejsce zamieszkania: brak jest jednoznacznego wskazania (w wielu przypadkach brak wskazania miejsca zamieszkania).

Osobną grupę stanowią sprawcy przestępstwa korupcyjnego polegającego na niedopełnieniu obowiązków służbowych lub ich przekroczeniu, w związku nałożonymi na nich obowiązkami służbowymi (art. 231 § 1–3 k.k.):

- miejsce zatrudnienia: służby – Policja, Straż Graniczna,
- kwalifikacje: posiadający kwalifikacje do wykonywania zawodu,
- wykształcenie: średnie, wyższe,
- płeć: mężczyzna,
- wiek: 26–45,
- miejsce zamieszkania: miasto.

4. Czy sprawcy przestępstw korupcyjnych aktywnie poszukują swoich ofiar, czy też przyjmują wariant biernego oczekiwania na okazję?

Na podstawie analizy posiadanych materiałów oraz innych spraw prowadzonych o korupcję wypracowano następujące stanowisko:

- cechą przestępstwa korupcji jest brak ofiar, poszkodowanym jest zazwyczaj państwo, rzadziej podmiot gospodarczy (art. 296a),
- za ofiarę uważać można osobę, która zmuszona została do udzielenia korzyści lub osobę, która została oszukana przez sprawcę przestępstwa płatnej protekcji;
- ofiarą korupcji może być osoba zmuszona do przyjęcia korzyści.

Sposób działania sprawcy (odpowiadający przedstawionemu powyżej stanowisku) zależy od pełnionej funkcji lub powierzonego stanowiska. Przed przedstawieniem szczegółowych metod działania sprawcy przestępstwa korupcji należy zaznaczyć, iż osoby te działają w dwóch płaszczyznach: poszukują ofiar ale też korzystają z nadarzającej się okazji. O szczegółowym sposobie postępowania decydują następujące czynniki:

- uprawnienia,
- zależność służbowa-organizacyjna,
- dostęp do informacji,
- rodzaj wykonywanej pracy,
- przeświadczenie o konieczności realizacji postawy korupcyjnej, będącej wynikiem uczestniczenia w zjawisku „korupcji systemowej”.

Zgodnie z zaproponowanym już wcześniej stanowiskiem sprawców przestępstw korupcyjnych podzielono na tych, którzy przyjmują i na tych którzy wręczają korzyści lub też podejmują się pośredniczenia w tego rodzaju czynach. W takich też kategoriach dokonano oceny bierności lub aktywności sprawców omawianego przestępstwa.

Na czym polega aktywne poszukiwanie ofiar korupcji? Odpowiedzią na to pytanie jest określenie możliwości dokonania przestępstwa. Aktywne poszukiwanie w tego rodzaju zdarzeniach nie polega na fizycznym (obserwowaniu, śledzeniu) pozyskiwaniu ofiar⁶⁶.

Aktywność należy postrzegać poprzez typowanie potencjalnych ofiar z kręgu osób, które oczekują od drugiej strony (najczęściej urzędnika) załatwienia sprawy. Typowanie sprowadza się do określenia osób, które: nie są świadome swoich praw, nie znają obowiązujących procedur lub znają wcześniej wymienione uprawnienia, lecz sprawy z którymi przychodzą są sprzeczne z obowiązującymi zasadami lub prawem.

Po wytypowaniu następuje etap „zmiękczenia” polegający na przedstawieniu przez urzędnika szeregu trudności w załatwieniu sprawy oraz określeniu koniecznych do wykonania czynności, które z punktu widzenia ofiary są niemożliwe do wykonania. W takich sytuacjach petent zazwyczaj zwraca się z zapytaniem o możliwości załatwienia sprawy. Sprawca wykorzystując zaistniałą okoliczność wskazuje sposób w uzyskaniu właściwego rozstrzygnięcia, którym jest propozycja korupcyjna.

Opisany sposób poszukiwania ofiary wykorzystywany jest również przez skorumpowanych lekarzy oraz funkcjonariuszy służb. W tym przypadku ofiary

⁶⁶ Odmienne kryterium poszukiwania ofiar zachodzi w sytuacji popełniania czynów zabronionych przez członków zorganizowanych grup przestępczych.

(w przeważającej liczbie przypadków) znają przysługujące im prawa, lecz sytuacja w jakiej się znalazły nie pozwala na długoterminowe i racjonalne rozpatrzenie sprawy.

O poszukiwaniu ofiar możemy mówić w przypadku skorumpowanych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej czy też funkcjonariuszy Izb Celnich. Osoby te przystępując do wykonywania czynności służbowych przyjmują, iż będą poszukiwali osób, od których uzyskają korzyści majątkowe. Wskazana metoda przypisana jest przede wszystkim funkcjonariuszom mającym bezpośredni kontakt z potencjalnymi ofiarami (kontrolerzy IC, SG lub policjanci ruchu drogowego – prewencji).

Funkcjonariusze Policji kierowani są do pełnienia służb w miejsca, w których najczęściej dochodzi do wykroczeń drogowych. W trakcie jej pełnienia reagują na popełniane wykroczenia, po czym w bezpośredniej rozmowie z kontrolowanym padają propozycje korupcyjne. Zaznaczyć należy, że i w tego rodzaju przypadkach propozycje padają zarówno od funkcjonariusza jak i od kontrolowanego. Podobnie jak przy skorumpowanych lekarzach tak i tu policjant decyduje o przystaniu na propozycję korupcyjną czy też wystosowaniu takiej propozycji kontrolowanemu. Sprawcy poszukują również swoich ofiar spośród uczestników kolizji i wypadków drogowych, w ramach których w zamian za korzyści majątkowe poświadczają nieprawdę w dokumentacji, która stanowi podstawę do wypłaty nienależnego odszkodowania komunikacyjnego.

Korupcja mająca miejsce wśród funkcjonariuszy policji nie dotyczy wyłącznie ruchu drogowego. Odnotowano przypadki, kiedy funkcjonariusze poszukiwali swoich ofiar wśród bliskich osób zatrzymanych i osadzonych, którym przedstawiali możliwość załatwienia przedterminowego zwolnienia lub zniszczenia materiałów stanowiących dowód w sprawie, w zamian za korzyści majątkowe⁶⁷.

Do sytuacji korupcyjnych dochodzi również w trakcie dokonywania kontroli podróży przekraczających granicę państwa. Zarówno skorumpowani celnicy jak i funkcjonariusze Straży Granicznej poszukują swoich ofiar wśród osób dokonujących przemytu (głównie wyrobów tytoniowych). Osoby, które nie domawiają się co do warunków przejazdu poddawani są szczegółowym kontrolom, natomiast osobom będącym na tzw. „układzie” umożliwiany jest przejazd. Korzyści majątkowe przekazywane są poza miejsce pełnienia służby, w celu wyeliminowania możliwości ujawnienia tego faktu.

Sprawcami, którzy poszukują swoich ofiar są osoby popełniające przestępstwa korupcyjne w czynie ciągłym. Przykładem wskazanego zachowanie jest

⁶⁷ Ofert tego rodzaju miały również w przypadkach, kiedy funkcjonariusze nie posiadali możliwości załatwienia sprawy.

osoba odpowiedzialna za przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców (pod kątem legalności zatrudnienia), która typowała podmioty gospodarcze, co których miała podejrzenie ujawnienia nieprawidłowości, a następnie w formie pożyczek uzyskiwała nienależne korzyści.

Do zachowań korupcyjnych dochodzi również w sytuacjach, które są wynikiem biernego oczekiwania na okazję. Osoby podatne na korupcję szukają okazji i ofiar, ale równie chętnie korzystają z nadarzających się okazji. Nieuprawnionym jest pogląd, według którego można podzielić sprawców tych przestępstw na grupę szukających ofiar i korzystających z przypadkowości. Osoby te działają według jednego i drugiego schematu, a sposób uzyskania korzyści zależy od okoliczności jak i od osoby sprawcy i ofiary.

Materiał źródłowy przedmiotowego badania dostarcza wiele przypadków, w których sprawcy wykorzystując nadarżającą się okazję pozyskiwali ofiary przestępstwa korupcji. Do przykładów należą zachowania związane np. z: umożliwieniem przez funkcjonariusza Straży Granicznej przejazdu przez granicę państwa skradzionym pojazdem, propozycją wręczenia korzyści majątkowej funkcjonariuszowi Policji za nie podjęcie czynności służbowych wobec osoby prowadzącej samochód w stanie nietrzeźwości, czy też umożliwieniem przez funkcjonariusza Służby Więziennej przekazania osadzonemu informacji na temat prowadzonego postępowania przygotowawczego.

Ofiarami przestępstw korupcyjnych są także osoby, które oszukane zostały przez sprawców podejmujących się pośrednictwa w załatwianiu określonych spraw. Należy zaznaczyć, iż poszkodowani czują się ofiarami dopiero wtedy, kiedy sprawcy nie wywiązują się ze złożonych im obietnic. W takich sytuacjach dochodzi do zawiadomienia o przestępstwie płatnej protekcji. W przypadku wywiązania się sprawcy ze złożonej obietnicy sprawa nie jest zgłaszana organom ścigania. Sprawcy płatnej protekcji aktywnie poszukują osób, którym oferują swoje „usługi” nawet wtedy, gdy nie są w stanie dotrzymać składanych obietnic. Sprawcy omawianego przestępstwa są oszustami, którzy w przeszłości karani już byli za tego typu przestępstwa⁶⁸.

Kolejną grupą sprawców, którzy aktywnie poszukują ofiar czynów korupcyjnych są członkowie zorganizowanych grup przestępczych. Sytuacja pokrzywdzonego w takich przypadkach jest złożona, z jednej strony jest łapownikiem, który przyjmuje korzyści, a z drugiej strony jest ofiarą zmuszoną przez grupę do takiej postawy.

⁶⁸ Szersze informacje na temat karalności sprawców korupcji umieszczone zostały w części dotyczącej odpowiedzi na pytanie „czy przestępstw korupcyjnych w większości dokonują osoby po raz pierwszy wchodzące w konflikt z prawem”.

Przedstawione stanowisko jest być może kontrowersyjne, ponieważ osoba taka winna zgłosić organom ścigania fakt popełnienia przestępstwa. Dogłębna analiza problemu nie pozwala jednak na zastosowanie tak uproszczonego kryterium. Znajomość mechanizmów działania zorganizowanych grup przestępczych jest kluczem do wyjaśnienia powyższego stanowiska. Celem działania tego rodzaju grup jest uzyskanie maksymalnego dochodu, którego część przeznaczana jest na „koszty” dalszego popełniania przestępstw (łapówki). Tylko nieliczna grupa urzędników, policjantów, lekarzy, celników, strażników granicznych czy też funkcjonariuszy służby więziennej skłonna jest do korupcyjnych zachowań. Zorganizowana grupa przestępcza, w celu realizacji przestępstwa musi mieć pewność w załatwieniu sprawy, którą niejednokrotnie uzyskują poprzez opłacenie osób odpowiedzialnych za wydawanie decyzji, czy też podjęcie lub zaniechanie wykonania czynności służbowych.

Zmuszenie osoby do przyjęcia łapówki odbywa się na różnych poziomach. Skłonieniem do podjęcia współpracy może być przymus wywołany przez pozostałych pracowników (już skorumpowanych), zastraszenie przez członków grupy przestępczej (życie lub zdrowie jego jak i najbliższej rodziny), przedstawienie obciążających lub kompromitujących materiałów, lub też świadomość nieuchronności zachowań korupcyjnych „wszyscy biorą”.

5. Czy i w jakim stopniu beczynność ofiary (brak możliwości działania ofiary) wpływa na przestępczą motywację sprawcy przestępstwa korupcyjnego?

Odpowiedź na przedmiotowe zagadnienie związana jest bezpośrednio z omówionym powyżej pytaniem, ponieważ zachowanie uczestników przestępstwa korupcji decyduje o jego popełnieniu.

Podając się wyjaśnienia problemu, należy wyjaśnić przyczynę beczynności ofiary oraz dlaczego istnieje brak podjęcia przez nią działania (obronnego). Uprawnionym wydaje się być stanowisko, iż wskazane zachowania ofiary wynikają z:

- braku zainteresowania reakcją na przestępstwo – „to nie moja sprawa”,
- przeświadczeniem o konieczności takiego działania – „aby załatwić sprawę muszę dać – tak jak wszyscy”,
- braku podstaw prawnych (korupcja-przestępstwo) – „nie wiedziałem, że to jest przestępstwo”,
- strachem przed odmową załatwienia sprawy – „jak nie dam, to nie załatwię sprawy, nie zbuduję domu, nie będę miał operacji, pracy czy świadczeń”,
- obawą przed ujawnieniem kompromitujących materiałów lub przed spełnieniem groźby – w przypadku „pozyskania” osoby przez grupę przestępczą.

Powracając do przedmiotu pytania wypracowano pogląd przemawiający za stanowiskiem, iż bezczynność ofiary wpływa bezpośrednio na przestępczą motywację sprawcy. Co więcej, od zdecydowanej (antykorupcyjnej) postawy ofiary zależy udaremnienie przestępczego proceduru, włącznie z zawiadomieniem uprawnionego organu o popełnionym czynie karalnym.

6. Czy przestępstw korupcyjnych w większości dokonują osoby po raz pierwszy wchodzące w konflikt z prawem?

Podjęte badania wskazują na wyraźny podział osób popełniających przestępstwa korupcyjne, które w przeszłości były karane, od sprawców, którzy po raz pierwszy dopuścili się popełnienia czynu zabronionego. Dodatkowo podział ten zdecydowanie zarysował się pomiędzy sprawcami przestępstwa sprzedajności i niedopełnienia obowiązków służbowych bądź przekroczenia przyznanych im uprawnień, a sprawcami przekupstwa i płatnej protekcji.

- sprawcy przestępstwa sprzedajności (art. 228 k.k.) – uprzednio nie karani,
- sprawcy przestępstwa nadużycia władzy (art. 231 § 2 k.k.) – uprzednio nie karani,
- sprawcy przekupstwa (art. 229 k.k.) – uprzednio karani,
- sprawcy przestępstwa płatnej protekcji (art. 230 k.k.) – uprzednio karani.

Niniejsze zestawienie wskazuje, iż sprawcy przestępstw sprzedajności oraz nadużycia władzy nie byli wcześniej karani. Brak konfliktu z prawem wynika z faktu, iż zatrudnienie, a następnie wykonywanie obowiązków służbowych uzależnione było od wcześniejszej ich niekaralności. Skazanie takiej osoby równoznaczne jest z rozwiązaniem umowy o pracę⁶⁹.

Inaczej przedstawia się ranking osób skazanych za przestępstwa przekupstwa oraz płatnej protekcji. W zdecydowanej większości analizowanych spraw⁷⁰ sprawcy wymienionych czynów byli uprzednio karani. Wartym podkreślenia jest, iż sprawcy ci dopuszczali się przestępstw:

- oszustwa,
- fałszu materialnego i intelektualnego,
- groźby popełnienia przestępstwa,
- kradzieży,
- fizycznego lub psychicznego znęcania się nad najbliższymi,
- rozboju,

⁶⁹ Regulacje te odnoszą się przede wszystkim do funkcjonariuszy służb, a analizowane materiały zawierały główne sprawy z sektora służb.

⁷⁰ Nie wszystkie analizowane sprawy zawierały informację o karalności, oraz odnotowano sprawy, w których podano fakt uprzedniego karania, lecz bez podania kwalifikacji karnej.

- udziału w zorganizowanej grupie przestępczej,
- prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub odurzenia,
- narkotykowych,
- korupcyjnych (incydentalnie związanych z płatną protekcją i przekupstwem).

7. Jaką pozycję (zwłaszcza w strukturach nieformalnych podkultury więziennej) zajmują przebywający w więzieniu skazani sprawcy przestępstw korupcyjnych?

Odpowiedź na wskazane pytanie oparto na analizie ankiet przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy Służby Więziennej. Celem ankiety było przedstawienie obiektywnego profilu sprawcy przestępstwa korupcyjnego odbywającego karę pozbawienia wolności. Pytania zawarte w ankiecie dotyczą m. in.: wskazania problemów w trakcie odbywania kary przez sprawców tego rodzaju przestępstw, ich warunków i właściwości osobistych, dyscypliny, „grypsowania”, roszczeniowości, wynagradzania, stanu majątkowego, czy kontaktu osadzonych z rodziną oraz możliwości ich adaptacji ze społeczeństwem po zakończeniu okresu odbywania kary.

Funkcjonariusze wypełniający ankiety w zdecydowanej większości nie dostrzegli istotnych problemów odnotowanych w pracy z osadzonymi, którzy dopuścili się popełnienia przestępstw o zabarwieniu korupcyjnym.

Jednakże wskazali na cechy charakterystyczne dla tej grupy osadzonych. Pierwszą z nich jest możliwość dokonywania manipulacji. W tym zakresie wystosowano pogląd, iż osadzeni manipulują lub usiłują manipulować życiem więziennym posługując się narzędziami korupcyjnymi, czyli możliwością wręczania korzyści majątkowych za załatwienie spraw. Osoby te dysponują środkami finansowymi koniecznymi do prowadzenia tego typu przedsięwzięć oraz posiadają dużą wiedzę jak i znajomości, przy czym wykazują się cwaniactwem i kombinatorstwem.

Ankietowani podnieśli, iż osoby osadzone za przestępstwa korupcyjne mogą przedkładać propozycje korupcyjne w stosunku do funkcjonariuszy oraz wobec innych osadzonych.

Skazani budują swój wizerunek także na podstawie „sławy” medialnej, ponieważ są osobami o których zatrzymaniu informowały media.

Sprawcy przestępstw korupcyjnych są bezkrytyczni co do popełnionego przez nich czynu, upatrując korupcję jako element funkcjonowania społeczeństwa, co więcej – według nich nie postąpili w sprzeczności z prawem. Osoby te, jak już wcześniej wskazano są osobami posiadającymi wartości materialne, co podnoszą w kontaktach ze sprawcami czynów o innym zabarwieniu, przez co próbują usytuować się na wyższym poziomie więziennej hierarchii.

Według dalszych wskazań ankietowani zwrócili uwagę na roszczeniowość sprawców tego rodzaju przestępstw, która wyraża się w oczekiwaniach co do lepszego ich traktowania czy rozmieszczenia w oddziałach mieszkalnych. Sprawcy przestępstw korupcyjnych chcą być inaczej traktowani, niż osoby odbywające karę za przestępstwa innego rodzaju.

Ankietowani uznali, iż sprawcy przestępstw korupcyjnych są lepiej wykształceni niż inni osadzeni oraz legitymują się wysokim poziomem intelektualnym.

Informacją świadczącą o zajmowanej hierarchii więziennej jest tzw. grypowanie, czyli odwoływanie się do zasad sprzecznych z regulaminem i prawem. Z przedstawionego badania wynika, iż omawiana grupa osadzonych nie jest szczególnie zainteresowana tego rodzaju postawą, co w istotny sposób odróżnia ich od sprawców innych przestępstw. Osoby te są zdyscyplinowane oraz stosują się do regulacji przewidzianych przez regulamin. Prezentowana postawa przekłada się na nagrody oraz udzielanie przepustek w trakcie odbywania kary, lecz nie są to wartości przesadnie przewyższające czy też wyróżniające omawianą grupę. Skazani za przestępstwa korupcyjne w zdecydowanej większości utrzymują kontakt z rodziną.

Podsumowując należy wskazać, iż sprawcy przestępstw korupcyjnych nie zajmują szczególnej pozycji w ramach nieformalnej podkultury więziennej. Nie są oni szczególnie traktowani, przy czym cechuje ich kultura osobista, wykształcenie oraz łatwość adaptacji. Zdaniem funkcjonariuszy służby więziennej problemy z osadzonymi za przestępstwa korupcyjne związane są z ich roszczeniową postawą oraz możliwością uprawiania praktyk korupcyjnych.

Przedstawione stanowisko oparte zostało na podstawie ankiet sporządzonych przez funkcjonariuszy Straży Więziennej, które w ocenie badacza nie są szczególne. Pytania zawarte w ankiecie odnoszą się do sprawców wszystkich przestępstw korupcji, a jak już wcześniej wskazano sprawca przestępstwa korupcji biernej prezentuje wartości odmienne niż sprawca korupcji czynnej. Tak, więc wskazanie, iż osadzeni odbywający karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa przekupstwa cechują się wysokim poziomem kultury osobistej i wyższym wykształceniem jest nietrafione. Przeprowadzone badania na podstawie akt sądowych dostarczyły informacji, iż sprawcy przekupstwa nie cechują się szczególnym wykształceniem, ani też nie zajmują eksponowanych stanowisk.

W ankietach znalazły się informacje, iż osadzeni posiadają środki finansowe do „uprawiania” korupcji w zakładach karnych. Zastanawiającym jest czy mogą takimi środkami dysponować w czasie odbywania kary i kto im te środki przekazuje. Nadto wskazano, iż przestępczość korupcyjna skierowana jest wobec innych osadzonych, co uwidacznia niewiedzę funkcjonariuszy w zakresie zrozumienia

istoty przestępstwa korupcji, ponieważ brak jest przesłanek do uznania takiego czynu jako przestępstwa korupcji.

8. Czy sankcja karna jakiej podlegają skazani na bezwzględną karę pozbawienia wolności jest efektywna i spełnia rolę prewencyjną?

Na podstawie analizy ankiet penitencjarnych stwierdzono, iż sprawcy przestępstw korupcyjnych, pomimo odbywania kary bezwzględnego pozbawienia wolności, nie oceniają popełnionych przez siebie czynów jako sprzecznych z prawem. Korupcję postrzegają jako nierozzerwalny element funkcjonowania relacji społecznych. Zatem należy przyjąć, iż kara pozbawienia wolności jest nieefektywna i nie spełnia roli prewencyjnej. Ankietowani poproszeni o podanie zagrożenia jakie są najgroźniejsze dla sprawców przestępstw korupcyjnych po opuszczeniu zakładu karnego wskazali, że jest nią korupcja, co również świadczą może o niepowodzeniu polityki penitencjarnej.

Ocena ta jest wiarygodna pod warunkiem, iż spostrzeżenia funkcjonariuszy są trafne, a osadzeni wypowiadają swoje stanowiska zgodnie z wewnętrznym przekonaniem. Stanowisku temu mogą przeczyć rozmowy jakie autor odbył z osobami osadzonymi za tego typu przestępstwa. Osoby te oświadczały, iż kara pozbawienia wolności i przebywanie „w takim miejscu” skłania do przekonania, iż nie popełniły by ponownie tego czynu.

9. Jakie środki zapobiegawcze zastosowano w toku postępowań?

W analizowanych sprawach odnotowano, iż stosowanymi środkami zapobiegawczymi były środki w postaci tymczasowego aresztowania, dozoru policyjnego oraz poręczenia majątkowego. Najpowszechniejszym z tych środków jest instrument tymczasowego aresztowania, który zastosowano w 54% analizowanych spraw. Kolejne środki stosowane były niezmiernie rzadko.

10. Określenie średniego wymiaru kary za przestępstwa korupcyjne.

Określając średni wymiar kary pozbawienia wolności za przestępstwa korupcyjne dokonano poniższego zestawienia⁷¹:

- 1 rok 10 miesięcy roku pozbawienia wolności – to średni wymiar kar dla wszystkich analizowanych spraw,
- 1 rok 10 miesięcy pozbawienia wolności – to średni wymiar kar bezwzględnego pozbawienia wolności,
- 1 rok 8 miesięcy pozbawienia wolności – to średni wymiar kar orzeczonych w zawieszeniu ich wykonania,

⁷¹ Przedstawione dane podane są w przybliżeniu.

- 4 lata pozbawienia wolności – to średni wymiar czasu na jaki zawieszono wykonanie kary.

Kary grzywny odnotowano w około 50% analizowanych spraw i nałożone zostały przede wszystkim łącznie z karami pozbawienia wolności.

Kolejne zestawienie dotyczy średniego wymiaru kar z podziałem na kwalifikację karną przestępstw korupcji:

- art. 228 k.k. – 2 lata 2 miesiące – średni wymiar kary pozbawienia wolności,
- art. 229 k.k. – 1 rok 6 miesięcy – średni wymiar kary pozbawienia wolności,
- art. 230 k.k. – 1 rok 9 miesięcy – średni wymiar kary pozbawienia wolności,
- art. 231 § 2 k.k. – 2 lata 6 miesięcy – średni wymiar kary pozbawienia wolności.

11. Wskazanie jakie środki karne zastosowane w związku ze skazaniem za przestępstwo korupcyjne.

W sprawach poddanych badaniu najczęściej orzekanym środkiem karnym była instytucja zakazu prowadzenia pojazdów. Uzyskany wynik jest konsekwencją prowadzonych spraw na podstawie art. 229 k.k., w ramach których kierujący będący pod wpływem alkoholu składali propozycję lub wręczali korzyść majątkową funkcjonariuszowi Policji, w zamian za odstąpienie od czynności służbowych.

Drugim co do częstotliwości orzekanych środków karnych jest zakaz zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu. Środek ten dotyczył przede wszystkim funkcjonariuszy Policji, ale też innych służb oraz incydentalnie urzędników państwowych. Odnotowano również przypadek zakazu wykonywania zawodu adwokata, który to został orzeczony za przestępstwo płatnej protekcji. Kolejnym środkiem była nawiązka, którą jednak stosowano niezmiernie rzadko.

Należy zaznaczyć, iż w omawianych sprawach stosowano zabezpieczenie majątkowe (w około 20%). Wskazaną instytucję stosuje się w przypadku popełnienia przestępstwa, za które można orzec grzywnę, przepadek, nawiązkę albo nałożyć obowiązek naprawienia szkody lub zadość uczynienia za doznaną krzywdę⁷².

12. Analiza sposobów uzyskiwania pierwszych informacji o przestępstwie przez organy ścigania.

Organy ścigania zajmujące się ściganiem korupcji uzyskują informację o przestępstwie od źródeł, które można ogólnie podzielić na osobowe oraz nieosobowe. Osobowe źródła informacji podlegają zaś podziałowi na jawne oraz

⁷² Art. 291 § 1 Kodeksu postępowania karnego.

niejawne. Jawnymi źródłami będą te, które można przypisać określonej osobie np. wynikające z protokołu zawiadomienie o przestępstwie czy też przesłuchania świadka. Niosobowymi źródłami są te, których nie da się zidentyfikować z osobą np. nagranie z monitoringu, oględziny miejsca zdarzenia itp. Niejawnymi źródłami informacji są informacje uzyskane w ramach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Wykonana analiza pod kątem wskazania uzyskania pierwszych źródeł informacji uwidoczniła, iż najczęstszym źródłem informacji są notatki sporządzane przez funkcjonariuszy. Wskazane źródło pierwszej informacji o przestępstwie korupcyjnym jest efektem reakcji funkcjonariusza na zachowanie (osoby kontrolowanej) sprzecznym z prawem. W analizowanych przypadkach sprawcy tego rodzaju zachowań proponowali funkcjonariuszom korzyści majątkowe w zamian za odstąpienie od czynności służbowych. Przedstawione przez funkcjonariusza notatki stanowiły podstawę do wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz do wykonania czynności procesowych w niezbędnym zakresie. Analizowany materiał wskazuje, iż odnotowane przypadki przestępstw korupcyjnych dotyczących czynu zawartego w art. 229 Kodeksu karnego były wynikiem sporządzenia notatki służbowej.

Kolejnym źródłem informacji są zawiadomienia o popełnionym przestępstwie. Wynik przeprowadzonego badania pozwala wypracować stanowisko, iż tego rodzaju źródło informacji przypisane jest do przestępstw korupcyjnych określonych w art. 228 i 230 Kodeksu karnego. Dodatkowo analiza materiałów przynosi spostrzeżenie, iż sprawy te zgłaszane były w przypadku nie wywiązania się z określonej obietnicy po przyjęciu korzyści lub w wyniku oszukania przez osobę podejmującą się pośrednictwa w załatwieniu sprawy.

Następną grupą są materiały uzyskane w wyniku stosowania kontroli operacyjnej, które dotyczą całego wachlarza spraw korupcyjnych wymienionych w katalogu przestępstw, wobec których można zastosować wymienioną instytucję.

Incydentalnie odnotowano sprawy, które prowadzone były na podstawie informacji uzyskanych w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz na podstawie materiałów wyłączonych z innych prowadzonych postępowań przygotowawczych.

13. Wskazanie obszarów życia publicznego zagrożonych korupcją poprzez analizę rodzajów funkcji publicznych pełnionych przez sprawców przestępstw korupcyjnych

Ustosunkowanie się do niniejszej części zadania jest niezmiernie interesujące, ze względu, iż sporządzona analiza wskazuje sektory życia publicznego, które są

szczególnie podatne na korupcję. O wartości zadania przekonuje fakt, iż wynik badania oparty jest o rozstrzygnięte sprawy sądowe dotyczące spraw korupcyjnych⁷³.

Obszarem najbardziej zagrożonym są służby, w którym największą liczbę spraw o korupcję odnotowano w sektorze Policji. Należy zaznaczyć, iż większość spraw prowadzona była w związku z art. 229 k.k. Następną w kolejności grupą społeczną narażoną na omawiane przestępstwa byli funkcjonariusze Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz funkcjonariusze służby celnej. W tej grupie zaobserwowano również przewagę spraw prowadzonych w związku z art. 229 kk. Odnotowano także przypadki korupcji mające miejsce w funkcjonowaniu urzędów, gminnych, miejskich oraz wojewódzkich. Na dalszym miejscu znalazły się obszary związane z działalnością sądów, prokuratury. Śladowe przypadki przestępstw korupcyjnych miały miejsce w sektorze służby zdrowia, zakładów ubezpieczeń, Spółki Skarbu Państwa oraz w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego.

Obszar zagrożenia	Art. 228	Art. 229	Art. 230	Art. 231	Razem
Policja	17	45	1	3	66
Straż Więzienna	3	7	2	–	12
Straż Graniczna	2	–	–	1	3
Izba Celna	5	6	1	–	12
Urzędy	3	–	10	–	13
Prokuratura	–	–	8	–	8

Obszar zagrożenia	Art. 228	Art. 229	Art. 230	Art. 231	Razem
Sąd	2	2	4	–	8
WORD	–	1	2	–	3
MON	–	2	2	–	4
ZUS	–	–	2	–	2
Służba Zdrowia	1	–	–	–	1
Skarb Państwa	1	–	–	–	1

⁷³ Wskazanie sektorów publicznych narażonych na korupcję było już przedmiotem badań autora – w ramach realizowanego projektu. Należy jednak zaznaczyć, iż wcześniejsze badania oparto na danych przekazywanych przez służby i instytucje zajmujące się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej oraz na danych sporządzonych na podstawie wskazań ankietowych. W tym przypadku badanie dotyczy rzeczywistych przypadków, co czyni go niezmiernie ciekawym. Oczywiście i tym wskazaniom można zarzucić, iż sprawy sądowe nie odzwierciedlają pełnego obrazu sektorów zagrożonych korupcją, ze względu na ciemną liczbę przestępstw, które nigdy nie trafiły przed oblicza temidy.

3. Podsumowanie

Przeprowadzone badania oparto na wykrytych i osądzonych sprawach o korupcję, które prowadzone były w latach 2002–2009. Określony zakres badań obejmował nie tylko tematykę prawną-karną ale odnosił się również do odpowiedzi na pytania dotyczące osoby sprawcy jaki i ofiar przestępstwa korupcji.

Przedstawione hipotezy oraz pytania badawcze odnosiły się nadto do określenia roli państwa w zapobieganiu występowaniu omawianej przestępczości. Jednym z tych zagadnień było udzielenie odpowiedzi dotyczącej sprawności administracji państwowej w przeciwdziałaniu korupcji. Wynik badania nie dostarcza jednoznacznej odpowiedzi, w jakim stopniu i zakresie rozwój sektora państwowego wpływa na dynamikę przestępczości korupcyjnej. Uwidoczniono, iż prawidłowy rozwój administracji jest przesłanką przemawiającą za ograniczeniem występowania tego typu zachowań.

Powracając do osoby sprawcy przestępstwa korupcyjnego zaznaczono, iż należy dokonać kategorycznego podziału sprawców przestępstw korupcyjnych, z uwagi na kryterium rodzaju dokonywanych przestępstw. Przeprowadzone badania wymownie wskazały różnicę wykształcenia, kwalifikacji jak też rodzaju wykonywanej pracy pomiędzy sprawcą przestępstwa sprzedajności, a przestępstwa przekupstwa i płatnej protekcji.

Podjęmując się sporządzenia profilu sprawcy przestępstwa korupcji określono motyw oraz sposób działania sprawcy, przy czym odstąpiono od dogłębnej analizy właściwości psychofizycznych (waga, ubiór, kolor oczu, wzrost). Określenie tego rodzaju właściwości psychofizycznych uzasadnione jest dla wskazań podjętych wobec sprawców np. zabójstw, gdzie narzędziami ich ustalania są dane techniczno-medyczne sporządzane i opisywane przez patomorfologa lub eksperta kryminalistyki. W tym przypadku wskazano wiek, płeć, zawód oraz miejsce zamieszkania. Motywem działania sprawcy bez wątplenia jest chęć osiągnięcia zysku lub też zaznaczenie pozycji społecznej. Opisując sposób działania sprawcy skupiono się na określeniu poszukiwania ofiar przestępstwa korupcji oraz sposobie wywoływania sytuacji korupcyjnych (odpowiedź na pytanie 4).

Odnosząc się do hipotez niniejszego badania wypracowano pogląd, iż przestępstwa korupcyjne dotyczą najczęściej spraw „życia codziennego”. Przedstawione do analizy sprawy sprowadzały się do zachowań, którym nie można przypisać cech skomplikowanych sytuacji życiowych. Najczęściej były nimi sprawy dotyczące uniknięcia odpowiedzialności za popełnione przestępstwo lub wykroczenie, załatwienie pracy, mieszkania oraz umożliwienie dokonywania przemytu wyrobów tytoniowych. W praktyce sprawy te okazały się zbyt trudne

do realizacji przez członków społeczności, bez odniesienia się do korupcyjnych praktyk.

Sprawcy dopuszczający się czynów korupcyjnych w większości przypadków popełniali przestępstwa jednorazowo. Należy jednak zaznaczyć, iż w analizowanych materiałach uwidoczniło się sprawy, w których sprawcy dopuszczali się dwóch lub więcej zachowań, podjętych w krótkich odstępach czasu w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, ale tego rodzaju sprawy były nieliczne. Sprawcami omawianych zachowań byli głównie funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz urzędnicy. Przedstawiony wynik wymaga jednak komentarza. Ponownie należy zwrócić uwagę na osobę sprawcy czynu. Większość analizowanych spraw dotyczyła przestępstwa przekupstwa, których sprawcy nie działali w czynie ciągłym. Natomiast wskazana powyżej grupa funkcjonariuszy i urzędników dopuszczali się zachowań przestępczych w czynie ciągłym.

Tak, więc nie uprawnionym jest uogólnienie, iż sprawcy przestępstw korupcyjnych dopuszczają się popełnienia przestępstwa w czynie ciągłym. Należy ograniczyć grupę sprawców, którzy poszukują ofiar i tych które incydentalnie popełniają omawiane przestępstwo. Pierwsza grupa osób zapewne będzie dążyła do wielokrotnego uzyskiwania korzyści majątkowych, czego wynikiem jest popełnianie czynu ciągłego, nie poprzestając na jednorazowym ominięciu prawa.

Podobne spostrzeżenia dotyczą określenia, czy sprawcy przestępstw korupcyjnych wchodzi po raz pierwszy w konflikt z prawem i nie wywodzą się z przestępczości zorganizowanej. Sprawcy przestępstwa korupcji biernej nie byli wcześniej karani, co wynika (co wskazano już wcześniej) z wymagań niekaralności przy wykonywaniu określonej funkcji lub służby, natomiast sprawcy przekupstwa oraz płatnej protekcji legitymują się kryminalną przeszłością. Analizowane sprawy nie zawierały informacji pozwalających na wypracowanie poglądu, iż sprawcy przestępstw korupcyjnych są członkami zorganizowanych grup przestępczych.

Jedną z hipotez badania odnosiła się do określenia pozycji sprawcy przestępstwa w strukturach nieformalnych grup więziennych. Z całą pewnością sprawcy przestępstw korupcyjnych nie zajmują wysokiej pozycji w takich strukturach. Wskazane w ankietach penitencjarnych odpowiedzi określają sprawcę tego typu przestępstwa jako osobę wykształconą, zaradną, inteligentną, cechującą się predyspozycją do manipulacji, ale nie są to osoby postępujące wbrew przepisom i zasad przyjętych w regulaminie więziennym.

Ciekawym elementem badania było wskazanie sankcji karnej oraz wymiaru kary pozbawienia wolności orzekanych wobec sprawców przestępstw korupcyjnych. W części badania poświęconej średniemu wymiarowi kary pozbawienia

wolności wskazano m.in., iż jest to rok i 10 miesięcy pozbawienia wolności. Wielokrotnie kara rzeczywistego pozbawienia wolności orzekana była w warunkowym zawieszeniu jej wykonania. Obok kary pozbawienia wolności orzekano również kary grzywny. Zatem należy rozpatrzyć, czy wskazane sankcje karne są efektywne? Analizując informacje zawarte w ankietach penitencjarnych zauważyć można odpowiedzi wskazujące, iż sprawcy przestępstw korupcji nie uważają, że dopuścili się przestępstwa, a swoje zachowania wpisują w kanwę zależności społecznych.

Kara pozbawienia wolności na pewno jest dotkliwa, lecz wydaje się uprawnionym poglądem, iż bardziej dotkliwym wymiarem kary za tego typu przestępstwo jest pozbawienie jej sprawców owoców uzyskanych z przestępstwa. W tym zakresie zaobserwowano, iż niezmiernie rzadko stosowano instytucję zabezpieczenia majątkowego. Organy ścigania winny z całą starannością przedsięwziąć działania mające na celu ustalenie, identyfikację, a następnie zabezpieczenie mienia pochodzącego z przestępstwa.

Kolejnymi przykładami przemawiającymi za nieefektywnością karania sprawców korupcji jest orzekanie zakazu zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu. Zakaz ten jest bezwzględnie przestrzegany zwłaszcza w przypadku służb lub urzędników. Częstość osoby zawiadamiające o popełnionym przestępstwie oczekują od organów ścigania (choć nie jest to od nich zależne) ukarania sprawców czynów korupcyjnych. Praktyka oraz wyroki sądów są jednak daleko sprzeczne z oczekiwaniem osób zawiadamiających o przestępstwie korupcji. Przypadki te odnoszą się szczególnie do osób zajmujących eksponowane stanowiska oraz do środowiska lekarskiego. Okazuje się bowiem, iż lekarz skazany za przestępstwo korupcji biernej dalej pracuje w tym samym szpitalu lecz przeniesiony jest na inny oddział, gdzie dalej leczy się zawiadamiający i jego rodzina.

Oprócz wskazanej powyżej oceny efektywności sankcji karnych należy podnieść, iż orzekane za tego typu przestępstwa kary są zdecydowanie niższe, niż ustawowe ich określenie. Przeprowadzone badanie dostarczyło informacji na temat średniej kary pozbawienia wolności, która oscyluje w granicach od roku i sześciu miesięcy do dwóch lat i dwóch miesięcy pozbawienia wolności, gdy ustawowe zagrożenie karą pozbawienia wolności jest zdecydowanie wyższe (nawet do 12 lat). Dodatkowo kary pozbawienia wolności wielokrotnie orzekane są w warunkowym jej zawieszeniu.

Istotnym jest również oddźwięk medialny, w zakresie informowania o karaniu tego rodzaju osób, który wielokrotnie przedstawia łapownika w świetle ofiary „prowokacji” służb zajmujących się zwalczaniem korupcji.

Przeprowadzone badanie dostarczyło nadto informacji na temat obszarów zagrożonych korupcją, należy jednak zaznaczyć, iż analizowane sprawy dotyczyły spraw popełnionych w znacznym odstępie czasu. Z tego też powodu wnioskowanie o aktualnym kierunku zagrożenia przestępczością korupcyjną jest utrudnione. Podejmując się jednak prognozy przestępczości korupcyjnej na podstawie analizowanych spraw wypracowano pogląd, iż obszarem szczególnie zagrożonym korupcją będzie sektor służb oraz administracji państwowej.

Załączniki: Przykłady ankiet wykorzystanych w badaniu

Ankieta do wykorzystania podczas gromadzenia materiału badawczego Sygn.

1. Informacja dot. sprawy
 - 1.1. Podstawa wszczęcia
 - 1.1.1. Zawiadomienie o przestępstwie (np. osoba fizyczna, instytucja)

nie dotyczy

 - 1.1.1.1. Czy zawiadamiający jest pokrzywdzonym?
 - 1.1.1.2. Czy zawiadamiającym jest instytucja kontrolna, np. NIK, UKS i inne?
 - 1.1.2. Materiały własne organu ścigania lub służby (np. praca operacyjna, kontrola) **nie dotyczy**
 - 1.1.2.1. Zastosowane metody wykrywacze
 - 1.1.2.1.1. Kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej
 - 1.1.2.1.2. Kontrola operacyjna
 - 1.1.2.1.3. Klauzula bezkarności
 - 1.1.3. Inne (np. **wyłączenie materiałów z innego postępowania**)
Wniosek o wydanie wyroku łącznego
 - 1.2. Organ prowadzący sprawę
 - 1.2.1. **Policja**
 - 1.2.2. CBA
 - 1.2.3. ABW
 - 1.2.4. Prokuratura (śledztwo własne)
 - 1.2.5. Inne
 - 1.3. Jednostka prokuratury (sygn. DS. sprawy)/miejsowość
 - 1.3.1. Powszechna

- 1.3.1.1. Prokuratura Krajowa
- 1.3.1.2. Prokuratura Apelacyjna
- 1.3.2.3. Prokuratura Okręgowa
- 1.3.2.4. Prokuratura Rejonowa we Wrześni**
- 1.3.2. Wojskowa
 - 1.3.2.1. Naczelna Prokuratura Wojskowa
 - 1.3.2.2. Wojskowa Prokuratura Okręgowa
 - 1.3.2.3. Wojskowa Prokuratura Garnizonowa
- 1.4. Zgłaszający przestępstwo **nie dotyczy**
 - 1.4.1. Obywatelstwo:
 - 1.4.2. Płeć:
 - 1.4.3. Wiek:
 - 1.4.4. Stan cywilny sprawcy:
 - 1.4.5. Zamieszkały: wieś/miasto oraz woj.
 - 1.4.6. Praca zawodowa
 - 1.4.6.1. Sektor państwowy
 - 1.4.6.2. Działalność prywatna
 - 1.4.6.3. Praca dorywcza
 - 1.4.6.4. Emeryt/rencista
 - 1.4.6.5. Bezrobotny.
 - ~~1.4.6.6.~~
- 1.5. Kwalifikacja prawna czynu (228, 229, 230, 231, 250a, 296a, 296b k.k.)
Art. 286 p. 1 k.k. w zw. z art. 11 p. 2 k.k. i art. 227 k.k., art. 231 p. 2 k.k.
w zw. z art. 21 p. 2 k.k. z art. 11 p. 2 k.k., art. 12 k.k. w zw. z art. 65 k.k.
- 1.6. Opis czynu wg zasady siedmiu złotych pytań, tj. co?, gdzie?, kiedy?, jak?, dlaczego?, czym?, kto?
Wniosek o wydanie wyroku łącznego ze spraw z dnia 14.07.2005 roku oraz z dnia 06.06.2006 roku
- 1.7. Liczba sprawców: **1**
 - 1.7.1. Czy działanie sprawców wyczerpywało znamiona art. 258 k.k.?
nie
- 1.8. Środki zapobiegawcze (np. areszt tymczasowy) **nie**
- 1.9. Zabezpieczenie majątkowe **brak**
- 1.10. Sąd prowadzący sprawę/miejscowość
 - 1.10.1. Powszechny
 - 1.10.1.1. Okręgowy
 - 1.10.1.2. Rejonowy**

- 1.10.2. Wojskowy
 - 1.10.2.1. Garnizonowy
 - 1.10.2.2. Okręgowy
- 1.11. Sposób zakończenia sprawy
 - 1.11.1. Skazanie**
 - 1.11.2. Umorzenie
 - 1.11.3. Uniewinnienie
 - 1.11.4. Inne
 - 1.11.5. Środki zaskarżenia (odwołania od wyroku)
- 1.12. Wyrok (sentencja)
 - Wydano zgodę na wydanie wyroku łącznego ze spraw z dnia 14.07.2005 roku oraz z dnia 06.06.2006 roku**
- 1.13. Sankcje i środki karne
 - 1 rok pozbawienia wolności
 - grzywna w wysokości 100 stawek dziennych po 10 zł
- 2. Informacja dot. sprawcy
 - 2.1. Dane sprawcy czynu
 - 2.1.1. Obywatelstwo **polskie**
 - 2.1.2. Płeć **mężczyzna**
 - 2.1.3. Wiek **36 lat**
 - 2.1.4. Stan cywilny **żonaty**
 - 2.1.5. Rejon zamieszkania: wieś/**miasto** oraz woj. **wielkopolskie**
 - 2.1.6. Praca zawodowa
 - 2.1.6.1. Miejsce zatrudnienia
 - 2.1.6.1.1. Sektor państwowy
 - 2.1.6.1.2. Działalność prywatna**
 - 2.1.6.1.3. Praca dorywcza
 - 2.1.6.1.4. Emeryt/rencista
 - 2.1.6.1.5. Bezrobotny
 - 2.1.6.2. Zajmowane stanowisko: **brak**
 - 2.1.6.3. Wcześniejsza karalność: **karany**

Ankieta do badań pozbawionych wolności
sprawców przestępstw korupcyjnych
z art. 228, 229, 230, 231, 250, 296a k.k.

ANKIETA JEST ANONIMOWA !!!

- I. Proszę wskazać, co Pana (i) zdaniem sprawia najwięcej problemów w postępowaniu ze sprawcami przestępstw korupcyjnych:

Ryzyko narażenia na manipulacje

- II. Proszę wskazać, czym Pana (i) różnią się sprawcy przestępstw korupcyjnych od innych osadzonych:

znajomością technik manipulacyjnych

.....

- III. Jakie są Pana (i) zdaniem cechy charakteryzujące osadzonych sprawców przestępstw korupcyjnych (proszę zaznaczyć odpowiednią kratkę symbolem „X”, gdzie: 5 = bardzo często, 4 = często, 3 = przeciętnie, 2 = rzadko, 1 = bardzo rzadko).

Pytanie / Ocena	5 <i>(bardzo często)</i>	4 <i>(często)</i>	3 <i>(przeciętnie)</i>	2 <i>(rzadko)</i>	1 <i>(bardzo rzadko)</i>
Grypsujący	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zdyscyplinowani	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Częściej niż inni nagradzani	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Posiadający autorytet w AS/ZK	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Roszczeniowi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Częściej korzystający z przepustek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lepiej wykształceni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Przestrzegający regulaminu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Posiadają kontakt z rodziną	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recydywiści penitencjarni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Częściej warunkowo zwalniani	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Częściej korzystający z przerw w karze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O niskich wyrokach	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dobrze przystosowani do izolacji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niebezpieczni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dokonyjący samouszkodzeń	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Poszkodowani	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
inne uwagi	brak				

Czy osadzeni sprawcy przestępstw korupcyjnych w czasie pozbawienia wolności lub po opuszczeniu jednostki penitencjarnej mogą zetknąć się z następującymi problemami:

Lp.	Wyszczególnienie	Brak problemu	Niskie zagrożenie problemem	Średnie zagrożenie problemem	Wysokie zagrożenie problemem
1.	Narkomania	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	Recydywa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>
3.	Bieda	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	Alkoholizm	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	Przemoc w rodzinie	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	Korupcja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	x
7.	Przestępczość młodocianych	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.	Chuligaństwo	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.	Utrudniony dostęp do systemu społecznej readaptacji	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.	Niedobór organizacji pomagających w znalezieniu pracy (przekwalifikowanie, szkolenia)	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.	Emigracja z miasta młodych i dobrze wykształconych osób	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.	Inny (jaki?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

IV. Proszę podać jeden problem z wyżej wymienionych, który Pana(i) zdaniem powinien być rozwiązany pierwszej kolejności.

Ponowna korupcja

V. Jaki zakres działania zdaniem Pana (i) powinien decydować o ewentualnej odrębności w postępowaniu z osadzonymi sprawcami przestępstw korupcyjnych (*proszę wskazać jedną odpowiedź*):

- praca wychowawców
- zajęcia ko
- system kar i nagród oraz odbywania kary w określonym typie, rodzaju jednostki
- system odbywania kary
- działania ochronne – np. stosowanie środków przymusu itp.

- edukacja i zatrudnienie w czasie odbywania kary
- inne (jakie?)

Proszę wskazać maksymalnie 5 ważnych Pana(i) zdaniem warunków dla właściwego odbywania kary przez osadzonych sprawców przestępstw korpucyjnych

Ważne	Działanie
x	Odbywanie kary w zakładzie zamkniętym
<input type="checkbox"/>	Odbywanie kary w zakładzie otwartym i półotwartym
<input type="checkbox"/>	Zatrudnienie w czasie odbywania kary
<input type="checkbox"/>	Edukacja w czasie odbywania kary
x	Wzmoczone oddziaływania wychowawcze
<input type="checkbox"/>	Opieka duszpasterska i praktyki religijne
<input type="checkbox"/>	Wzmoczone oddziaływania poprzez zajęcia ko oraz sportowe
<input type="checkbox"/>	Możliwość stosowania środków alternatywnych do kary – np. dozór elektroniczny
x	Zapewnienie opieki kuratorskiej po zwolnieniu z jednostki
<input type="checkbox"/>	Udzielenie właściwej pomocy postpenitencjarnej
x	Zastosowanie wzmoczonego oddziaływania psychologicznego
<input type="checkbox"/>	Kontakty z rodziną
<input type="checkbox"/>	Korzystanie z przepustek i nagród o skutkach wolnościowych
<input type="checkbox"/>	Korzystanie z przerw w karze pozbawienia wolności
x	Właściwe rozmieszczenie
<input type="checkbox"/>	dostęp do nowoczesnych technologii dla osadzonych (Internet, komputer, telefon)
inne	

M E T R Y C Z K A

VI. Dane osoby udzielającej odpowiedzi, nazwa instytucji/organizacji, którą Pan(i) reprezentuje.

Jestem funkcjonariuszem SW w AŚ

Płeć K M

Wiek _38 _____

Wykształcenie:

- WYŻSZE
 ŚREDNIE
 ZAWODOWE
 INNE (Jakie?)

Liczba lat służby w SW –

Stanowisko służbowe KDP

Czy ma Pan(i) bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności:
TAK

Serdecznie dziękujemy
za czas poświęcony na wypełnienie ankiety

dr Radosław Sojak, Maciej Gurtowski

Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych

STRESZCZENIE: Aktualny stan wiedzy naukowej nie pozwala na dokładniejsze, nie budzące wątpliwości, szacowanie wymiernych kosztów korupcji. Ograniczenia dotyczą zarówno dorobku teoretycznego szeroko rozumianych nauk społecznych jak i wiarygodności dostępnych danych empirycznych na temat zlokalizowanych w miejscu i czasie konkretnych zjawisk korupcyjnych. Stosowane w praktyce badawczej metody szacowania kosztów korupcji dają wyniki, po pierwsze, bardzo przybliżone, po drugie, zbyt rozbieżne. Najogólniejsze przyczyny trudności z szacowaniem kosztów korupcji można sprowadzić do trzech aspektów:

- niejawności zjawisk korupcyjnych,
- nierynkowości zjawisk korupcyjnych,
- niskiego stopnia konsensu między badaczami z różnych krajów i dyscyplin badawczych co do najlepszych sposobów konceptualizowania zjawisk korupcyjnych, identyfikacji ich źródeł oraz konsekwencji.

Pierwszy aspekt oznacza trudności nie tylko z samym stwierdzeniem zaistnienia badanego zjawiska, ale także z intersubiektywnym określeniem jego skali. Aspekt drugi sprowadza się do problemów z jego kwantyfikowaniem. Bez kwantyfikacji zaś wszelkie porównania zjawisk mają bardzo ograniczoną sprawdzalność. Koszty korupcji pozostają w znacznej części niewymierne w tym sensie, że łapówkami bardzo często bywają nierynkowe usługi, zwłaszcza w sieciach nieformalnych przysług, których „wycena” obarczona jest wysoką arbitralnością. Trzeci aspekt oznacza m.in., iż wyniki badań uzyskiwane w ramach jednej perspektywy badawczej często nie mogą być bezpośrednio stosowane przez badaczy stosujących inne ramy eksploracyjno-interpretacyjne. Z wszystkimi trzema aspektami wiąże się względnie niski stopień kumulacji mającej status naukowy wiedzy na temat uwarunkowań zjawisk korupcyjnych – mimo ogromnej ilości prowadzonych nad korupcją badań, konferencji i debat.

Z tego powodu należy otwarcie stwierdzić, iż uzyskiwane w naukach społecznych wyniki szacowania kosztów korupcji mają – na obecnym etapie badań – w większym stopniu wartość heurystyczną niż „dowodową”. Wyniki uzyskiwane poprzez zastosowanie aktualnie dostępnej metodologii pozwalają jedynie na przybliżone określenie kierunków zależności. Możliwie jest szacowanie tylko części kosztów korupcji. Niektóre z nich mają stricte jakościowy charakter.

Tym niemniej należy podkreślić, iż – przy wszystkich wskazanych wyżej ograniczeniach – wyniki dotychczasowych badań (istotna część z nich jest poniżej prezentowana) dają

podstawy do formułowania rekomendacji dla polityk publicznych (w sensie przyjmowanym przez prof. ekonomii Jerzego Hausnera – zob. 2008). Wyniki te bowiem pod niektórymi istotnymi względami nie odbiegają od poziomu ścisłości ustaleń nauk społecznych, na bazie których podmioty władzy publicznej *de facto* wypracowują strategie reform.

1. Wstęp

Celem raportu nie jest oszacowanie kosztów korupcji, ale prezentacja wypracowanych w naukach społecznych ram dla umożliwiających realizację tego przedsięwzięcia. Dla realizacji tego celu, w szczególności konieczna jest odpowiedź na dwa pytania. Po pierwsze, co wchodzi w skład sumy składającej się na społeczne koszty korupcji? Po drugie, które ze składowych tej sumy kosztów są mierzalne i w jaki sposób. Na potrzeby zadania przeanalizowano stosowane w naukach społecznych i ekonomicznych strategie i metody szacowania kosztów korupcji. Poddano ocenie ich wartość metodologiczną i potencjał poznawczy. Analizę przeprowadzono pod kątem stosowalności do warunków polskich. Kontekst teoretyczny opracowania stanowiła Teoria Wyboru Publicznego. Punktem odniesienia dla specyfiki zachowań korupcyjnych w Polsce były także ustalenia dostępne w pozostałych zadaniach projektu. Poniższe opracowanie zawiera wnioski z analizy, omówienie analizowanych metod oraz rekomendacje.

Korupcja może wystąpić wszędzie tam, gdzie ma miejsce zorganizowane współdziałanie ludzi. Takie fenomeny jak: sprawiedliwość, uczciwą konkurencję czy czyste powietrze w naukach społecznych określa się mianem „dóbr publicznych”, zaś korupcja jawi się jako „publiczne zło” (Welsch 2005: 7). Cechami charakterystycznymi dóbr publicznych jest to, że ich konsumpcja jest łączna i niewykluczalna (Gunning 2001: 76). Oznacza to, że jeśli jakaś osoba konsumuje dane dobro publiczne, np. handluje na wolnym rynku, oddycha świeżym powietrzem, to nie zmniejsza ona istotnie dostępności tego dobra dla innej osoby uprawnionej do jego konsumpcji. Podobnie jest ze „złem publicznym”, ma ono zbieżne cechy charakterystyczne, co wynika także z tego, że zło oznacza brak dobra. Zła publiczne również cechują się niewyłączalnością i zbiorowym charakterem ich konsumpcji. Złem publicznym jest np. zanieczyszczone środowisko i niski poziom recyklingu śmieci. Jeśli jedna osoba zdecyduje się segregować śmieci, to efekt oddziaływania tego aktu nie zmniejszy szkodliwego wpływu tego zła publicznego na pozostałe osoby. I tak jak nie przyniesie żadnego istotnego społecznie efektu samotne segregowanie śmieci, tak nie będzie miało żadnego strukturalnego wpływu indywidualne nieprzyzwolenie na korupcję w głęboko

skorumpowanym społeczeństwie (chyba, że ową zdeterminowana jednostką będzie np. premier).

Korupcja to takie zło publiczne, od wpływu którego członkowie danego społeczeństwa nie są w stanie się samodzielnie odizolować. Uczciwi obywatele mogą w korupcji nie uczestniczyć, ale – jeśli nie są pustelnikami – nie mogą nie uczestniczyć w rozmaitych społecznych skutkach zachowań korupcyjnych obecnych na różnych poziomach życia społecznego.

Można powiedzieć, iż poziom korupcji w danym społeczeństwie obrazuje styl i jakość funkcjonowania tego społeczeństwa w ogóle, jako pewnej całości⁷⁴ (Rothstein 2005). Z punktu widzenia standardów społeczeństwa demokratycznego, którego rozwój zależy od swobodnej działalności gospodarczej prowadzonej według reguł rynkowej konkurencji, im mniejsze jest rozpowszechnienie korupcji w danej zbiorowości, tym skuteczniej (bardziej efektywnie, szybciej i taniej) może ona realizować swoje cele zbiorowe. W tym kontekście korupcja jawi się jako po prostu zdrada lub sabotaż dokonany przez jednostki na własnej wspólnocie (Lambsdorff 2007: XII). Ponieważ – w tej perspektywie – korupcja oznacza po prostu typ dysfunkcji zbiorowego współdziałania, jest ona w pewnym sensie akceleratorem innych rodzajów zła publicznego. Przykładowo, Heinz Welsch (2004) stwierdził silną i istotną statystycznie korelację między rozpowszechnieniem korupcji w danym państwie, a poziomem zanieczyszczenia powietrza w jego miastach. Inny przykład to stwierdzona przez Vito Tanzi'ego i Hamida Davoodi'ego pozytywna korelacja między rozpowszechnieniem korupcji a częstotliwością przerw w dostawie energii elektrycznej (Tanzi i Davoodi 1997: 17–20).

Biman Prasad (2008), autor opracowania na temat badań nad kosztami korupcji, wyróżnił trzy główne podejścia spotykane w literaturze przedmiotu. Rozumowanie z poprzedniego akapitu to przykład analizowania społecznych i ekonomicznych kosztów korupcji przy wykorzystaniu modelowania teoretycznego. Umożliwia ono ustalenie najistotniejszych elementów analizowanego zagadnienia. Jego wadą zaś jest niska zazwyczaj dokładność i duża abstrakcyjność ustaleń.

Drugim podejściem w analizowaniu kosztów korupcji są badania empiryczne najczęściej przyjmujące postać sondaży, wywiadów zogniskowanych oraz studiów przypadku. Zadaje się w nich pytania osobom, które miały styczność z korupcją o np. częstotliwość nieformalnych wymian, wartość łapówek itd. Analizy takie cechują się reprezentatywnością i wysokim poziomem rzetelności, ale ich istotność jest ograniczona lokalnie. Z tym ograniczeniem uniwersalności wiąże

⁷⁴ Obok takich, dobrze w socjologii zakorzenionych wskaźników, jak poziom przestępczości, prostytucji, ubóstwa czy wreszcie zdrowia psychicznego populacji.

się ograniczony potencjał tego typu badań dla wyprowadzania rekomendacji praktycznych.

Trzecim podejściem jest analiza statystyczna makrowskaźników. Obecne w literaturze przedmiotu strategie badania ekonomicznych kosztów korupcji w istocie sprowadzają się do międzypaństwowych analiz porównawczych. Polegają one na testowaniu korelacji między wybraną miarą poziomu korupcji w danym państwie, a wybranymi wskaźnikami ilościowymi. Najczęściej sprawdza się także możliwy wpływ zmiennych pośredniczących, w celu wyeliminowaniu hipotezy o pozorności związku między korupcją a wzrostem gospodarczym.

Poniższe opracowanie rozpoczyna się określeniem założeń teoretycznych, na podstawie których opiera się przyjęty przez autorów opracowania model kosztów zachowań korupcyjnych. Towarzyszyć mu będzie typologia kosztów korupcji odzwierciedlająca wielowymiarowość strat społecznych powodowanych przez korupcyjne wymiany. Zastosowanie przyjętych rozstrzygnięć pojęciowych zilustrowane zostanie analizą jakości polskiego ustawodawstwa jako jednego z kosztów zachowań korupcyjnych. Kolejne części zawierają omówienia metod pomiaru kosztów zachowań korupcyjnych. Tu istnieją dwa główne podejścia w szacowaniu kosztów korupcji.

Pierwsze z nich, mikroekonomiczne, skupia się na stratach ponoszonych przez wybrane grupy społeczne czy branże. Drugie, makroekonomiczne, bada wpływ korupcji na całą gospodarkę. Opracowanie zamyka zbiór rekomendacji praktycznych i badawczych.

2. Model teoretyczny – założenia Teorii Wyboru Publicznego

Celem niniejszego podrozdziału jest określenie perspektywy analitycznej umożliwiającej zdyscyplinowane, ugruntowane we współczesnej teorii ekonomicznej, badanie zachowań korupcyjnych. Teoria wyboru publicznego, wybrana jako podstawowa perspektywa teoretyczna, jest szczególnie przydatna, ponieważ jako punkt odniesienia obiera państwo demokratyczne i gospodarkę wolnorynkową, ze szczególnym uwzględnieniem zakłóceń w ich funkcjonowaniu. Integralnym elementem prezentowanej perspektywy jest wielowymiarowa analiza kosztów ponoszonych przez podmioty działające w konkretnym otoczeniu instytucjonalnym.

Teoria Wyboru Publicznego (ang. *Public Choice Theory*; dalej TWP) to powstały w ramach nauk ekonomicznych program badawczy umożliwiający systematyczne analizowanie funkcjonowania formalnych i nieformalnych oddzia-

ływań, szczególnie na styku gospodarki i instytucji państwa. Gruntem aksjologicznym dla TWP są wartości związane z ideami demokracji, sprawiedliwości, troski o interes publiczny oraz o warunki sprzyjające namnażaniu dobra wspólnego. W ramach TWP działania aktorów i konsekwencje tych działań konfrontowane są z typami idealnymi (w sensie Maxa Webera) optymalnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa oraz gospodarki rynkowej (Gunning 2001; Mueller 2007). W tym kontekście szczególnej roli nabierają odstępstwa od modelu posiadające charakter nielegalności, niesprawiedliwości społecznej lub szkoderstwa dobru wspólnemu.

Głównym postulatem TWP jako orientacji teoretycznej jest badanie polityki (i zjawisk pozaekonomicznych w ogóle) przy pomocy metodologii oraz modeli teoretycznych opracowanych w ramach nauk ekonomicznych. Postulowany jest tu m.in. tzw. indywidualizm metodologiczny, czyli zalecenie by zjawiska społeczne interpretowane były jako rezultaty działań konkretnych podmiotów. TWP zakłada także podstawową racjonalność działań i decyzji podmiotów (Buchanan 2003: 6). Przyjmuje się tu zatem, że w zasadzie każdy podmiot dąży do maksymalizacji korzyści. W tym kontekście pojedynczy ludzie mają potrzeby, a grupy ludzi mają interesy. Hierarchia wartości pojedynczego człowieka trudno poddaje się analizie ze względu na jej potencjalną unikatowość, ale interesy poszczególnych grupy można łatwiej badawczo, w trybie empirycznym, zdefiniować, gdyż na potrzeby ich członków muszą być one intersubiektywnie komunikowalne, co nie zawsze musi znaczyć: jednoznacznie i wyraźnie. Uprzedzając nieco tok wywodu, wskażemy tu, iż aby aktorzy (tj. działające podmioty) zdecydowali się na zaangażowanie w korupcyjną wymianę, muszą oni oczekiwać subiektywnie dużego zwrotu z (szeroko rozumianych) inwestycji przy relatywnie niskich kosztach uzyskania korzyści. Innymi słowami postulujemy interpretowanie zachowań korupcyjnych jako racjonalnych z perspektywy rachunku kosztów działania/ryzyka oraz oczekiwanych korzyści.

Dziedzina polityki w ramach TWP jest traktowana jako zbiór działań podobnych do wymiany rynkowej. W demokracji przedstawicielskiej politycy konkurują o głosy, ustanawiając prawo lub szerzej, prowadząc jakąś politykę (Tullock 1993: 26). Głównymi punktami odniesienia ich działań (innymi słowy – stroną transakcji) są obywatele/wyborcy oraz grupy interesu – zazwyczaj związane z podmiotami gospodarczymi (choć niekiedy ważniejsze są podmioty zagraniczne lub grupy przestępcze). Z każdym zwycięstwem wyborczym wiąże się prawo do rozporządzania tym dobrem publicznym, jakim są regulacje, czyli modyfikowanie wzorców zachowań społecznych na różnych obszarach życia gospodarczego (np. przepisów sanitarnych) (Hartle 1983). TWP wskazuje, że każda regulacja

prawna pociąga za sobą transfery środków publicznych, czyli ma swój koszt. (Mueller 2007: 347). Każdy obywatel jest pośrednio lub bezpośrednio potencjalnym beneficjentem lub ofiarą dowolnej regulacji. Czyli, między innymi, od siły wpływu na decydentów politycznych zależy, czy jakaś grupa straci, czy też zyska dzięki danej regulacji. Przyjęcie perspektywy TWP do analizy zachowań korupcyjnych pozwala np. na postawienie pytania o wpływ korumpujących na tworzenie regulacji prawnych, co w skrajnych przypadkach może doprowadzić do zjawiska *state capture*, czyli przechwycenia systemowych instytucji państwa przez grupy interesu (Hellman i In. 2000; Afeltowicz 2010).

Jeśli poprzez decyzje polityczne można uzyskać lub uniknąć straty, to naturalne jest, że ludzie próbują „inwestować” swoje zasoby w celu wywarcia nacisku na polityków lub urzędników administracji publicznej. Ponieważ suma zasobów dostępnych politykom jest ograniczona, a środki często transferowane są od jednej grupy beneficjentów do innej, to inwestycje w przejęcie takich transferów są zazwyczaj szkodliwe społecznie. Jest tak m.in. ze względu na tzw. koszty alternatywne; środki, które dany biznesmen przeznacza na przekupienie polityka, nie będą wykorzystane np. na potrzeby badań rozwojowych. Zatem na gruncie TWP inwestycja w manipulację procesem legislacyjnym jest takim ulokowaniem ograniczonych zawsze zasobów, które jest marnotrawstwem ze społecznego punktu widzenia (Buchanan 2003: 6). Społecznie wartościowe są inwestycje w przedsięwzięcia gospodarcze, które potencjalnie zwiększają ilość dóbr publicznych. Analiza korupcji z perspektywy TWP nakazuje badanie stopnia wywoływanego przez takie inwestycje społecznego marnotrawstwa.

Na gruncie TWP politycy i urzędnicy są traktowani jako aktywna strona szeroko rozumianych wymian społecznych. Jak twierdzi noblista z ekonomii, James M. Buchanan, to, iż urzędnicy, politycy, ale także i sędziowie nie działają bezpośrednio na rynku, nie oznaczają, że stają się „ekonomicznymi eunuchami”, czyli osobami niewrażliwymi na bodźce natury materialnej” (tamże: 9). „Towarem” który mogą wymieniać i często faktycznie „oferują na sprzedaż” są regulacje. Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa i jego bezpiecznego funkcjonowania kluczowe są dwie najważniejsze grupy, do których kierowane są – także w trybie nieformalnym i poufnym – oferty regulacji: wyborcy oraz podmioty gospodarcze (rozumiane szeroko jako kluczowi menadżerowie, przedsiębiorcy, właściciele). Politycy często świadomie generują takie regulacje, które można korzystnie „sprzedać” za głosy wyborców lub wsparcie grup interesu. Często właśnie grupy interesu są dla polityków lepszym partnerem wymiany niż rozproszony elektorat, gdyż mają one konkretne przedstawicielstwa i łatwiej z nimi negocjować (Tollison 1982: 584). Zaś rozproszeni wyborcy, bez uświadomionego

i zdefiniowanego interesu, są pozbawieni możliwości wywierania skoordynowanego wpływu. Co więcej, politycy, lub szerzej – depozytariusze dóbr publicznych w ogóle, oferujący regulacje niekorzystne dla kluczowych grup interesu mogą być wymieniani na bardziej układowych (Raczyński in. 1998: 67). Z badań wynika, że większa będzie potencjalna grupa beneficjentów danej regulacji, tym mniej prawdopodobne, że dla owej regulacji zawiąże się skutecznie działające lobby (Lambsdorff 2001: 103).

Zgodnie z założeniami TWP, politycy często świadomie generują podaż regulacji korzystnych dla jakiejś grupy w oczekiwaniu na własną korzyść. W ten sposób tworzony jest popyt na regulacje korzystne dla jednych, a kosztowne dla innych obywateli/podatników lub/i dla społeczeństwa jako całości. Szczególnym przypadkiem inwestowania zasobów prywatnych w celu uzyskania korzystnej regulacji jest tzw. polityczna pogoń za rentą, czyli uzyskanie korzyści ekonomicznych nie drogą działań produkcyjnych, ale poprzez np. „zakup” korzystnych regulacji „wypracowanych” przez formalne i nieformalne kontakty z dysponentami regulacji lub przez naciski na nich.

Postulaty metodologiczne TWP i TPR zalecają analizowanie zachowań korupcyjnych jako przedsięwzięć generalnie świadomych i racjonalnych. Oznacza to, że w tym ujęciu, zachowania korupcyjne zazwyczaj nie są dziełem przypadku, błędu, niekompetencji lub dopuszczalnego ryzyka biznesowo-administracyjnego. Tam np. gdzie podejrzani chcieliby, aby uznać ich za niegospodarnych lub nierzetelnych, badacze (w odróżnieniu od przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości) winni zakładać, że działali oni w celu maksymalizacji własnych korzyści.

Strukturalne warunki sprzyjające dążeniom wielu podmiotów do rywalizacji o rentę korupcyjną wytwarzają efekt określony jako „niewidzialna noga rynku” (Lambsdorff 2001: 103). Jest to fenomen pomniejszania się dobra publicznego danej wspólnoty wskutek marnotrawstwa zasobów przez bardzo wielu aktorów konkurujących o daną polityczną rentę. Spojrzenie na korupcję z perspektywy TWP pozwala na zwrócenie uwagi na warunki instytucjonalne, które powodują, że korupcyjne strategie tworzenia kapitału generują nadzwyczaj wysokie zyski dla wybranych grup, generując wysokie szkody dla ogółu. Z punktu widzenia TWP najbardziej szkodliwą konsekwencją korupcji są nieoptymalne transfery zasobów.

2.1. Podstawowe założenia Teorii Pogoni za Rentą

Sednem Teorii Pogoni za Rentą (dalej TPR) jest szacowanie marnotrawionych, ze społecznego punktu widzenia – gdyż niewykorzystanych produkcyjnie

lub inwestycyjnie – zasobów wykorzystanych w celu uzyskania korzystnej regulacji (Hartle 1983: 540). Istotna jest w tym kontekście kategoria kosztów transakcyjnych – są to wszystkie poza-cenowe koszty osiągnięcia celu ustalonego przez dany podmiot. Koszty transakcyjne mają także jakościowy, społeczny charakter, którego nie można w pełni sposób przełożyć na ilość zasobów finansowych. W literaturze wyróżniane są koszty transakcyjne *ex ante*, czyli te, które poniesione zostały na przygotowanie wymiany (np. „negocjacje” z urzędnikiem namawianym do przychylności) oraz koszty transakcyjne *ex post*, czyli te związane z okolicznościami następującymi po wymianie (np. koszty dopilnowania, by współnicy w zмовie nie wygadali się) (Williamson 1998: 33–35). Działania z zakresu pogoni za rentą obejmują aktywność legalną i nielegalną. Najprostszym przykładem pierwszej z nich jest regulowany formalnie lobbying, a drugiej korupcja. Działania te mogą jednak występować łącznie. W ramach lobbyngu prowadzone mogą być działania jawne (np. kampania społeczna) i niejawne (np. czarny PR za brudne pieniądze) (Lambsdorff 2001: 104).

Zgodnie z ogólnymi założeniami TWP to, czy, z jednej strony, depozytariusz dóbr publicznych (np. polityk kontrolujący proces ustawodawczy) oraz, z drugiej, podmiot zabiegający o korzystną regulację (np. biznesmen z określonej branży), decydują się na łamanie prawa, zależy od szacunku zysków i strat przeprowadzanego przez obie strony. Obie strony kontraktu, przebiegającego często w warunkach zмовy, są narażone na różne koszty transakcyjne.

W literaturze przedmiotu istnieją m.in. dwa kluczowe z perspektywy prowadzonej tu analizy ujęcia pogoni za rentą – konkurencyjne i niekonkurencyjne (Raczyński 1998: 51). W ujęciu niekonkurencyjnym o rentę zabiega tylko jeden podmiot, zaś w konkurencyjnym więcej niż jeden. Jeśli co najmniej dwóch różnych oferentów stara się ustawić przetarg, mamy wtedy do czynienia z konkurencyjną pogonią za rentą. Rywalizowanie między sobą przez przedsiębiorców o pozycję monopolistyczną (uzyskiwaną np. przez złożony system koncesji i zezwoleń) jest klasycznym przykładem konkurencji. Dla polityków korzystna jest konkurencyjna i legalna pogon za rentą, ale wywołuje ona większe straty społeczne ze względu na zjawisko tzw. „rozproszenia renty” (tamże, s. 67). Ma ono miejsce wtedy, gdy suma inwestycji wszystkich podmiotów konkurujących o daną, korzystną dla jednego z nich, regulację, przekracza wartość owej korzyści. Im większy stopień rozproszenia renty, tym większe jest marnotrawstwo niewykorzystywanych produkcyjnie zasobów, czyli tym większa jest strata społeczna. Rozmiar strat społecznych z tytułu kosztów transakcyjnych pogoni za rentą, jest wyznaczany przez konkretne warunki otoczenia instytucjonalnego, w którym ma miejsce zabieganie o rentę (Tollison 1980: 10 Raczyński i in. 1998: 10.). Dodajmy,

iz otoczenie instytucjonalne jest tu rozumiane szeroko, tak by obejmować wymiar kulturowy – np. poziom społecznego zaufania (Rothstein 2005).

W wariacie idealnym, gdy politycy działają na rzecz dobra wspólnego, starają się oni likwidować źródła rent – ułatwiając w ten sposób pełniejsze wyzwolenie potencjału rozwojowego danego społeczeństwa. W praktyce jest tak, iż często decydenci/politycy aktywnie likwidują lub ograniczają źródła rent, aby zaszkodzić biznesowym partnerom swojej politycznej konkurencji (czyli grupom interesów wspierającym partię opozycyjną). Politycy mogą też starać się wymusić rekompensatę za zaniechanie takiego działania – np. za rezygnację z wprowadzenia surowych przepisów antykorupcyjnych, ustawy o ujawnianiu pewnych składników majątków lub, jak jest to np. w Norwegii, publicznym udostępnieniu oświadczeń podatkowych. Jeśli dana regulacja, nad którą prace pochłaniały przecięż jakieś zasoby (choćby czasowe) polityków, zostaje zaniechana, może być interpretowana jako straszenie przyszłych beneficjentów renty jej usunięciem (Raczyński i in. 1998: 68, 70).

Szczególnym przypadkiem pogoni za rentą, najczęściej niekonkurencyjną, ale obejmującą działania legalne i nielegalne, jest korumpowanie. Stąd możemy mówić o występowaniu tzw. renty korupcyjnej. Przykładowo renta korupcyjna w ustawionym przetargu (renta przetargowa) to suma zasobów zyskana przez oferenta dzięki skorumpowaniu członków komisji. Jeśli firmy startujące w przetargu angażują zasoby we wpłynięcie na decyzje komisji przetargowej, to można zakładać istnienie rozproszenia renty przetargowej – sumę zmarnowanych zasobów zainwestowaną w zdobycie renty przez konkurujących w porównaniu do wartości samej renty przetargowej.

Renta korupcyjna występuje w każdej gospodarce rynkowej. Podobnie jest z przestępczością w ogóle i innymi patologiami społecznymi (narkomania, prostytutka etc.). W różnych krajach różny jest jednak poziom pogoni za rentą. Bez wypracowania wiarygodnych wskaźników ustalania (choćby przybliżonego) poziomu tej pogoni nie można w sposób naukowy określać, jak silny jest negatywny wpływ politycznej pogoni za rentą (w tym ściśle korupcyjną) na wykorzystywanie zasobów dostępnych danemu społeczeństwu – w porównaniu z innymi czynnikami niekorzystnie wpływającymi na rozwój (np. inflacją w gospodarce światowej, bessą, deficytem siły roboczej, relacjami kursowymi między walutami różnych krajów itd.). Inaczej mówiąc, polityczna pogoń za rentą przyczynia się do tego, iż w każdym społeczeństwie przyjęte rozwiązania mają charakter suboptymalny (tj. są gorsze od realnie dostępnych); poziom owej suboptymalności może być istotnie różny.

Koszty wprowadzenia regulacji na polskim rynku cukru próbował oszacować Mirosław Raczyński (Raczyński 1998: 97–111). Nie rozstrzygnął on jednak np. czy korzystne dla polskich producentów ograniczenia w obrocie cukrem wprowadzono w efekcie korupcji czy lobbingu, poprzestając na stwierdzeniu, że miło miejsce działanie z zakresu pogoni za rentą. Raczyński porównywał średnie ceny cukru w Polsce na rynkach międzynarodowych przed i po wprowadzeniu regulacji. Różnica, która chronologicznie zbiegła się z wprowadzeniem ograniczeń odzwierciedlała koszty poniesione przez polskich konsumentów cukru, którzy tracili na ograniczeniu konkurencji. Po wprowadzeniu regulacji ceny cukru podskoczyły w kraju o 52%, a zdaniem Raczyńskiego wartość renty uzyskanej przez monopolistów wynosiła 30% wartości produkcji sprzedanej branży cukrowniczej (tamże: 108–109).

2.2. Typologia kosztów korupcji

Z punktu widzenia zadania projektu kluczowe jest określenie, kto ponosi koszty korupcji, jakiego są one rodzaju i w wyniku działań jakiego typu powstają? Najważniejsze przy zastosowanym podejściu badawczym (TWP i TPR) są koszty transakcyjne uzyskania renty korupcyjnej (Mueller 2007: 334–335). Oczywiście, poza tym korupcja wywołuje także zwykle bezpośrednie straty społeczne. TPR skłania do zwrócenia szczególnej uwagi na zasoby marnowane podczas zabiegania o rentę korupcyjną.

Mimo iż korupcja nie jest zjawiskiem czysto rynkowym, to z pewnością wymiana korupcyjna może być rozpatrywana z perspektywy mechanizmów podaży i popytu. Zadajmy więc pytanie: jakie czynniki – w świetle przyjętej perspektywy interpretacyjnej – wpływają na wartość łapówki? Będą to:

- miejsce, w jakie korzyść uzyskana dzięki łapówce wpisuje się w hierarchię preferencji „łapówkodawcy”,
- stopień ekskluzywności korzyści uzyskanej dzięki łapówce,
- ewentualny monopol korumpowanego na decyzje i działania mające stanowić nienależną korzyść,
- stopień, w jakim potencjalny korumpowany cieszy się opinią człowieka uczciwego i „niekorumpowalnego”.

Oczywiście lista ta nie jest kompletna, ma ona na celu uwrażliwienie na pewne nieoczywiste wymiary wartości łapówki.

W niektórych kontekstach kulturowo-instytucjonalnych korumpowanie jest niemal powszechnie rutynową czynnością, gdzie występuje niskie ryzyko dla stron wymiany. W niektórych zaś sytuacjach korumpowanie jest przedsięwzię-

ciem wyjątkowo złożonym, wymagającym zaangażowania ekskluzywnych zasobów, którego *know-how* przypomina gry operacyjne prowadzone przez tajne służby. Sama złożoność działania zwiększa koszty, w tym transakcyjne. Jeśli łamane jest prawo, to działanie w reżimie tajności narzuca także inne, niekiedy bardzo wysokie, koszty uzyskania korzyści.

Można wyróżnić następujące typy strat społecznych wskutek pogoni za rentą korupcyjną, gdzie kryteria stanowią odpowiedzi na pytania o to kto ponosi koszt i w wyniku jakiego działania:

1. Koszty uzyskania renty korupcyjnej poniesione przez korumpujących (czyli nakłady poniesione przez nich samych – można wyobrazić sobie, że nakłady te ponieśliby na prowadzenie działalności produkcyjnej, handlowej lub usługowej – zatem zasadniczo przyczyniającej się do pomnażania dobra wspólnego).
2. Koszty podaży renty korupcyjnej poniesione przez dysponentów dóbr publicznych (np. czas włożony przez polityków w konstrukcję złożonych aktów prawnych umożliwiających „przemycenie” zapisów korzystnych dla konkretnych grup interesu).
3. Koszty podaży renty korupcyjnej związane ze zjawiskiem określanym przez badaczy jako „internal rent-seeking” (Raczyński i in. 1998: 37). Oznacza to, między innymi, oczekiwania najbliższego otoczenia beneficjenta korupcji na podzielenie się korzyścią, co należy także zaliczyć do kosztów transakcyjnych. Wlicza się do nich również zasoby zainwestowane w ukształtowanie instytucjonalnego środowiska umożliwiającego korupcyjny proceder. Składają się na to, przykładowo, osłona medialna, prawna, polityczna neutralizacja organów kontrolnych.
4. Koszty osób trzecich poniesione wskutek zakłóceń w funkcjonowaniu rynku oraz instytucji publicznych (np. obciążenie działalności gospodarczej nadmierną ilością regulacji, zatory płatnicze spowalniające cyrkulację kapitału obrotowego, koszty dodatkowej obsługi prawnej transakcji potrzebnej w warunkach niskiego poziomu zaufania).
5. Bezpośrednie transfery dóbr publicznych w ręce prywatne (np. sprzedaż spółek Skarbu Państwa znacznie poniżej jej wartości)
6. Koszty związane ze szkodami dla poziomu kapitału społecznego zaufania, gdy w świadomości (i podświadomości) społecznej ugruntowuje się przekonanie o bezkarności/wysokiej skuteczności korupcyjnych form pogoni za rentą.
7. Społeczne koszty zabezpieczeń antykorupcyjnych związane z nakładami na funkcjonowanie organów kontrolnych, służb specjalnych itd. (Lambsdorff 2001: 100).

Typologia ta pokazuje jak wiele różnorodnych zjawisk obejmuje sobą pozornie jednoznaczna kategoria społecznych i ekonomicznych kosztów korupcji. Próba ich szacowania powinna objąć wszystkie wyżej wymienione typy. W przeciwnym wypadku oszacowanie nie będzie kompletne. Poniżej postaramy się pokazać, że najbliższa temu całościowemu ujęciu jest metoda ekonometryczna. Jednocześnie jest ona jednak najbardziej wątpliwa metodologicznie ze względu na zbyt dużą wrażliwość wyników na przyjęte przez badaczy założenia. Szacowanie kosztów korupcji przy użyciu narzędzi ekonometrycznych najpełniej oddaje zwłaszcza koszty oznaczone w naszej typologii numerami 4 i 6.

3. Szacowanie kosztów korupcji dla całej gospodarki przy użyciu narzędzi ekonometrycznych

Według Axela Drehera i Thomasa Herzfelda (2005), autorów opracowania na temat ekonomicznych badań nad kosztami korupcji, najczęściej używanymi w nich miarami korupcji są dwa indeksy percepcji, bazujące na innych indeksach i na opiniach ekspertów: CPI (Corruption Perception Index) i ICRG (International Country Risk Guide). Dreher i Herzfeld wyliczają także najważniejsze przyczyny związane z dużą rozbieżnością wyników badania ilościowych kosztów korupcji:

- wrażliwość wyników szacowania na obraną przez autorów metodę estymacji,
- brak wystandaryzowanej miary korupcji,
- różny dobór państw do próby,
- różny przedział lat z których pochodzą dane wykorzystywane do obliczeń (Dreher i Herzfeld 2005: 14).

Biman Prasad swój przegląd literatury dotyczącej kosztów korupcji zamyka czterema wnioskami (Prasad 2008: 2–4). Pierwszy i najważniejszy głosi, że dokładniejsze koszty korupcji zarówno ponoszone przez jednostki jak i przez całe społeczeństwa pozostają nieznane. Drugi wniosek mówi o nikłej przydatności praktycznej analiz opartych o modelowanie teoretyczne. Trzeci – ustalenia empiryczne dotyczące kosztów korupcji zgodnie wskazują na wskaźnik FDI (Foreign Direct Investments) jako na dość trafną miarę odzwierciedlającą dokładne straty ilościowe, liczone w pieniądzu, powodowane przez korupcję. Czwarty: następną miarą ilościową, dokładniej odzwierciedlającą ilościowe straty z tytułu korupcji, jest poziom ściągальności podatków. Im większa korupcja tym ściągальność podatków jest mniejsza, co powoduje odpowiednie mniejsze wpływy do budżetu.

Według Lambsdorffa koszty korupcji są trudno szacowane ponieważ korupcja nie jest zjawiskiem stricte rynkowym (Lambsdorff 2007: 65–69). Jego zdaniem korumpowanie to próba narzucenia zasad rynkowych relacjom lojalności. Łatwo

jest ulec pozornemu wrażeniu rynkowości zjawisk korupcyjnych, zwłaszcza kiedy mamy do czynienia z wymianą łapówki pieniężnej w zamian za pojedynczą przysługę. Trudniej jest stosować miary ilościowe w przypadku funkcjonowania sieci wymian w ramach układu klientelistycznego. Zdaniem Lambsdorffa trudności z zastosowaniem kategorii ilościowych do analizowania korupcji wynikają z tego, że nie istnieje wolny rynek usług korupcyjnych. Innymi słowy, podaż usług korupcyjnych odbywa się w warunkach dalekich od modelu rynku doskonałego.

Większość czynników jakości życia społecznego czy rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw jest ograniczana przez korupcję – dowodzą tego liczne badania ekonomiczne. Poniższy przegląd porządkujemy według zmiennych zależnych od korupcji, które przewijają się najczęściej w badanej literaturze.

Badania ekonometryczne w dużym stopniu tworzą tzw. artefakty sejenty-styczne, czyli silnie przetworzone zbiory informacji o trudnym do określenia związku z przedmiotem badania. Świadczy o tym rozbieżność, incydentalnie także sprzeczność, wyników badań tego rodzaju.

3.1. Miary korupcji wykorzystywane w oszacowaniach

Do niedawna głównym problemem w badaniu wymiernego wpływu korupcji był brak dostępnych indeksów korupcji. W latach 90. zaczęto wykorzystywać wskaźniki korupcji, które można podzielić na trzy grupy: pierwsza – indeksy bazujące na opiniach ekspertów z danych krajów (ICRG, BI), druga – indeksy bazujące na badaniach sondażowych przeprowadzanych na obywatelach danego państwa lub na wybranych ich grupach (biznesmanach, ekspertach) (*World Development Report* – WDR, *World Economic Forum* – WEF, *Institute for Management Development* – IMD), trzecia – indeksy wieloźródłowe, bazujące także na innych indeksach i rankingach (CPI, Graft-index Banku Światowego).

Indeksy korupcji najczęściej dotyczą pytania o „skalę korupcji” (*extent of corruption*) w danym państwie. Według Johanna G. Lambsdorffa, współautora CPI, można pod tą kategorią umieścić zarówno częstotliwość łapownictwa, jak i wartość przekazywanych łapówek, gdyż jego zdaniem, badania wskazują (Lambsdorff nie precyzuje jakie), że obie te wielkości są ze sobą skorelowane (Lambsdorff 2007: 244).

W indeksach sporządzanych cyklicznie naturalnie zdarza się, że państwa w różnych edycjach otrzymują różne noty. Może to być w tylko w pewnym stopniu spowodowane faktyczną zmianą stopnia rozpowszechnienia korupcji w danym państwie. Na wartość w rankingu wpływają także zmiany w metodologii sporządzania indeksu. Stosunkowo często zmieniają się eksperci będący głów-

nym źródłem informacji wykorzystywanych w indeksach. Rzadziej zmienia się sama procedura badania.

Incydentalnie wykorzystuje się także inne rodzaje danych np. statystyki kryminalne. Generalnie rzadko korzysta się z danych o przestępczości z powodu ich niskiej trafności – w większym stopniu niż rozpowszechnienie korupcji, ilustrują one jakość funkcjonowania organów ścigania i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Interesującym wyjątkiem jest studium przeprowadzone przez Edwarda L. Glaesera i Ravena E. Saks (2004). Harvardzcy ekonomiści zamiast porównywać państwa porównywali ze sobą stany USA. Badali korelacje między liczebnością polityków z danego stanu skazanych za przestępstwa korupcyjne a wybranymi charakterystykami społeczno-ekonomicznymi np. bogactwem stanu, wielkością administracji stanowej, różnorodnością etniczną stanu itp. Glaeser i Saks twierdzą, że wspomniana wcześniej skuteczność instytucji państwa w wykrywaniu i osądzeniu korupcji jest dla wszystkich stanów stała, gdyż wykrywanie i ściganie przestępstw korupcyjnych władz stanowych znajduje się w kompetencji władz federalnych (Glaeser i Saks 2004: 3). Badacze ci stwierdzili, że skazani za przestępstwa korupcyjne istotnie częściej byli urzędnicy, po pierwsze, ze stanów charakteryzujących się niższym średnim poziomem wykształcenia, po drugie, ze stanów uboższych.

Indeksy korupcji wykorzystywane w badaniach:

- **CPI**

Corruption Perception Index – najpopularniejszy obecnie, wieloźródłowy indeks percepcji korzystający z innych indeksów oraz z opinii ekspertów. Przybiera wartości od 0 do 10. Wyższy wynik oznacza mniejszą skalę korupcji. Szeroko omawiany w literaturze (Lambsdorff 2007: 236, Kaufman 2003: 32–39) także w polskiej (Mapa korupcji 2010: 86). Krytykowany za przypisywanie mu zbyt wielkiej trafności (Makowski 2008).

- **ICRG**

International Country Risk Guide – indeks percepcji korupcji bazujący na danych agencji analityczno-ratingowej PRS (*the Political Risk Services Group*), opracowywany w oparciu o sondaże przeprowadzane wśród ekspertów mających wiedzę o sytuacji w badanych państwach. Przyjmuje wartości od 0 do 6.

- **BI**

Indeks⁷⁵ korupcji z wieloźródłowego opracowania eksperckiego prywatnej firmy Business International (w 1995 działała już pod szyldem *Economist Intelligence Unit*). Indeks powstał na podstawie ocen analityków i korespondentów znających warunki prowadzenia biznesu w poszczególnych pań-

⁷⁵ http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx.

stwach. Konsumentami opracowania BI były banki i firmy międzynarodowe. Analizy BI dotyczyły czynników ryzyka biznesowego w różnych krajach, w tym korupcji. Indeks ten przyjmował 10 wartości, gdzie 0 oznacza najniższy poziom korupcji, a 9 najwyższy (Mauro 1995: 363–4).

- **„Graft index”**

Indeks sporządzony przez ekspertów Banku Światowego. Wykorzystuje niemal te same źródła danych co CPI ale inaczej je waży. Główna różnica polega na tym, że CPI nadaje podobne wagi poszczególnym składnikom swojego indeksu zaś „Graft index” nadaje mniejszą wagę tym składnikom indeksu, które najbardziej odstają od pozostałych składowych. Indeks ten przyjmuje wartości w jednostkach odchyień standardowych od stwierdzanej w danym roku wartości średniej. Projektowany jest tak, aby średni stopień skorumpowania badanych państw wynosił 0 a odchylenie standardowe 1 (Kaufman 2003: 32–39). W efekcie, przykładowo, w „Graft index” z 2009 poziom korupcji w Polsce oszacowano na 0,38 odchylenia standardowego od światowej średniej, zaś najbardziej skorumpowane państwo (Birma) oddalone było od tej średniej o –1.69 odchylenia standardowego, a najmniej skorumpowane (Finlandia) o 2.34 odchylenia standardowego (Kauffmann 2009: 95–96).

- **WDR**

W raporcie Banku Światowego „World Development Report 1997” znalazły się wyniki badania sondażowego przeprowadzonego w 1996 roku na próbie 3866 firm z 73 państw. Jedno z pytań zadawanych respondentom brzmiało: „Is it common for firms in my line of business to have to pay some irregular, 'additional' payments to get things done?”. Można było zaznaczyć jedno z sześciu odpowiedzi, gdzie 1 oznaczała „zawsze”, a 6 „nigdy” (Smarzyńska i Wei 2002: 9).

- **Neumann (GCI, German Exporter Corruption Index)**

Indeks sporządzony przez niemieckiego dziennikarza Petera Neumanna. Neumann w 1994 r. przeprowadzał wywiady z przedsiębiorcami prowadzącymi interesy w różnych państwach (od trzech do dziesięciu respondentów z danego kraju), głównie z niemieckimi eksporterami, których pytał o konieczność uiszczania łapówek w różnych państwach. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 10, które oznaczają odpowiednio odsetek transakcji wymagających dodatkowych płatności, np. 1 to 10% transakcji, 5 to 50%.

3.2. Inwestycje i rozwój gospodarczy

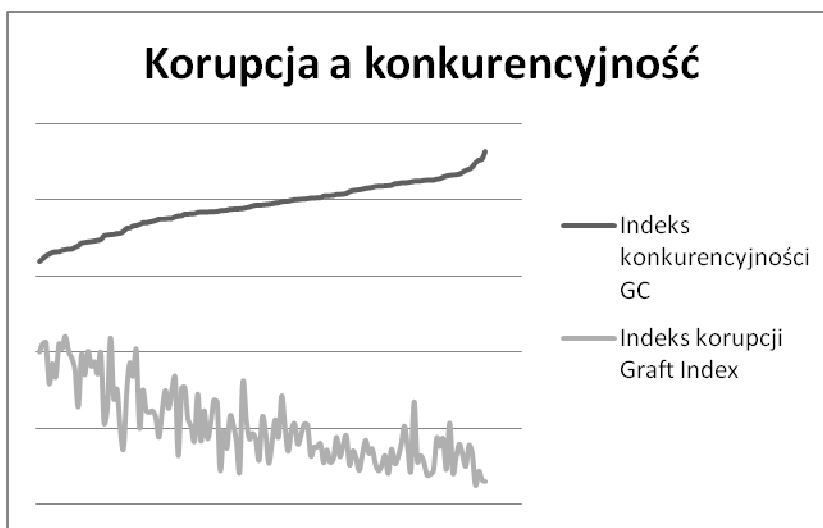
Uznana, lecz nie problematyczną, ogólną miarą rozwoju gospodarczego jest współczynnik wzrostu PKB (czasami PNB), liczony dla całej gospodarki danego państwa lub dzielony na głowę mieszkańca. Wady użycia tych współczynników jako uniwersalnych wskaźników rozwoju cywilizacyjnego trafnie ujął Zygmunt Bauman: „Ale sam wzrost PKB to w istocie rzeczy globalne megakłamstwo, jeśli się go przyjmuje za miernik ludzkiego dobrobytu. Bo PKB notuje ilość pieniędzy, które w obrębie jakiejś gospodarki przeszły z ręki do ręki. Natomiast ogromnej sfery gospodarki moralnej, rodzinnej, sąsiedzkiej, środowiskowej – PKB nie uwzględnia. Kiedy siedzę samotnie w stołówce czy w barze i polykam fast fooda, to może nie jest mi specjalnie przyjemnie, ale spełniam jakiś społeczny obowiązek, bo rachunek, który zapłacę, wejdzie w skład PKB i zwiększy wskaźniki wzrostu gospodarczego. Natomiast jeżeli żona ugotuje mi obiad i zjemy go razem z dziećmi, to może nam będzie przyjemniej i zdrowiej, ale zachowamy się aspołecznie i agospodarczo, bo PKB tego nie odnotuje” (Bauman 2004). Większość prawomocnych sposobów szacowania kosztów korupcji dla gospodarki państwa jako zmienną zależną przyjmuje właśnie PKB. W badaniach kosztów korupcji dynamika PKB per capita jest postrzegana jako wskaźnik odzwierciedlający zagregowany wpływ korupcji na poszczególne wymiary gospodarki.

W kwietniu 2004 r. na stronie Banku Światowego pojawiła się informacja, że prowadzone przez Instytut Banku Światowego badania pokazują, że „państwa, które walczą z korupcją i wzmacniają rządy prawa mogą w dłuższym okresie czasu zwiększyć swój dochód narodowy czterokrotnie a śmiertelność dzieci i poziom analfabetyzmu dorosłych może spaść w nich o 75%” oraz, że suma łańpówek płaconych co roku na świecie osiąga wartość jednego biliona dolarów (World Bank 2004; por. Kaufmann 2003:14). Ta ostatnia kwota byłaby typem kosztu korupcji nr 1 w naszej typologii. Jednakże w wydanym później dokumencie zawierającym niektóre szczegóły metodologiczne tego badania pojawiły się zastrzeżenia dotyczące tych oszacowań⁷⁶, zdaniem Daniela Kaufmanna, ówczesnego dyrektora Instytutu Banku Światowego, podana suma łańpówek nie zawiera takich istotnych strat finansowych związanych z korupcją jak: defraudacja środków publicznych czy szkodliwe skutki działania sieci nepotystycznych (typ nr 6). Daniel Kaufmann obliczył, że korelacja między indeksem korupcji o indeksem konkurencyjności wynosi 0,9 (Kaufmann 2005: 84), jego zdaniem: „przeciętnie,

⁷⁶ Daniel Kaufmann zapytany przez jednego z autorów niniejszego opracowania w prywatnej korespondencji o metodologię badania, z którego pochodziły informacje opublikowane na stronie Banku Światowego wskazał na aneks do raportu „Myths and Realities of Governance and Corruption” (Kaufmann 2005).

awans w indeksie korupcji tylko o jedno odchylenie standardowe (co jest realne) wiąże się ze skokiem w rankingu konkurencyjności GCI (Global Competitiveness Index) o 30 pozycji” (tamże).

Wykres 1. Opracowanie własne na podstawie danych z The Global Competitiveness Report 2009–2010



Aby lepiej zrozumieć podejście stosowane przez Kaufmanna i Instytut Banku Światowego, należy przyjąć optykę zaproponowaną przez szwedzkiego badacza korupcji z The Quality of Government Institute w Gothenburgu – Bo Rothsteina. Proponuje on aby spojrzeć na korupcję jako na normę a nie jako na dewiację. Rothstein w kontekście Szwecji przytacza, pozornie prowokacyjne, pytanie szwedzkiego noblisty – Gunnara Myrdala: „zamiast zadawać konwencjonalne pytanie, 'dlaczego jest tam tak wiele korupcji i co należy z tym zrobić?', powinno się zapytać: 'dlaczego korupcję w ogóle kiedykolwiek udało się stłumić?’ (Rothstein 2007: 17)? Można przyjąć perspektywę Rothsteina i założyć, że to rozpowszechnienie korupcji do pewnego poziomu jest naturalne, że jest ona powszechną konsekwencją zorganizowanego współdziałania ludzi. Rothstein dowodzi, że porównując różne państwa i ustroje okazuje się, że niski poziom korupcji jest wyjątkiem – nie regułą. Z tego punktu widzenia łatwiej zrozumieć sens koncepcji „dywidendy z rozwoju” Daniela Kaufmana (2005: 83), głosząca aby nie myśleć o korupcji jako o patologii generującej koszty. Niski poziom korupcji ma oznaczać wprost zbiór warunków instytucjonalnych optymalnych dla rozwoju. Już samo definiowanie korupcji napotyka kontrowersje, jeszcze większy jest brak zgody na zestandaryzowanie sposobów mierzenia korupcji. Ujmując

rzecz prosto: koszty korupcji mającej miejsce w przeszłości są tak samo nieznanne jak możliwe przyszłe zyski z braku korupcji. Ale inny status poznawczy mają sądy o tym co nastąpiło w przeszłości a inny mają oszacowania szans i zagrożeń mogących wystąpić w przyszłości. Nigdy nie będzie pewności ile społeczeństwo straciło wskutek korupcji. Natomiast można z określonym prawdopodobieństwem statystycznym oszacować jakie mogłoby dane społeczeństwo odnieść wymierne korzyści, liczone np. we wzroście PKB, czy spadku poziomu analfabetyzmu, gdyby lepiej zoptymalizowało warunki instytucjonalne w kierunku ograniczenia szans pojawienia się różnorodnych zjawisk korupcyjnych. Czyli bardziej zasadne jest mówienie o ryzyku utracenia korzyści w wyniku korupcji. W podobnym tonie, choć w następstwie innej intencji, wyrażają się autorzy audytu „Strategii antykorupcyjnej...” (Gałkowski i in. 2010: 30) stwierdzając, że: „Dlatego też wskazane byłoby kreowanie polityki antykorupcyjnej jako swoistego programu zarządzania ryzykiem łączącego zarządzanie działaniami z monitorowaniem zjawiska poprzez ocenę ryzyka występowania korupcji w poszczególnych dziedzinach. Monitorowanie takie powinno obejmować nie tylko ilościowe lecz także jakościowe analizy”.

Za pioniera badań porównawczych nad społecznymi kosztami korupcji uznaje się Roberta D. Putnama (1995), który jako zmiennej niezależnej użył kategorii „poziomu obywatelskości” (tamże: 139), którego niska wartość oznacza m.in.: silne sklientelizowanie społeczeństwa. Ustalił on, że wyraźne różnice w rozwoju gospodarczym między południem a północą Włoch determinowane są przez różny poziom obywatelskości w obu regionach. Jednakże zmienna niezależna stosowana przez Putnama zawiera w sobie także zbyt wiele składowych innych niż korupcja.

Istotną zależność (na poziomie 0,99) między poziomem korupcji w wybranych państwach a wzrostem PKB per capita stwierdził Paolo Mauro (1995). Jego celem było nie tylko zbadanie siły związku między korupcją a stratami PKB ale także wskazanie, jakie konkretne składowe PKB są ograniczane przez korupcję. Jego próba badawcza składała się z 70 państw a badany okres czasu objął lata 1980–1983. Jako miarę korupcji użył on wieloźródłowego indeksu korupcji z opracowania Business International wykonanego przez Economist Intelligence Unit, w którym szacuje się czynniki ryzyka biznesowego w różnych krajach, w tym korupcję. Indeks wartości od 0 do 10 (im wyższa wartość tym mniejsze skorumpowanie). Zmienną zależną był standardowy przyrost PKB na jednego mieszkańca. Estymacja była przeprowadzona metodą najmniejszych kwadratów (OLS) oraz metodą podwójnych najmniejszych kwadratów (2SLS) Mauro obliczył, że główną składową PKB ograniczaną przez korupcję jest napływ inwestycji

ale wyniki jego badania pokazują przede wszystkim zależność wszystkich zmiennych określających ryzyko prowadzenia biznesu w danym państwie a jego poziomu skorumpowania (tamże: 685). Mauro ustalił także negatywną korelację między poziomem korupcji a ogólnym wzrostem: „Awans o jedno odchylenie standardowe w indeksie korupcji związany jest ze wzrostem inwestycji na poziomie 2,9 procent PKB” (Mauro 1995: 695).

Wykres 2. Opracowanie własne na podstawie Mauro (1995) oraz Summers i Heston (1988) dla danych z pierwszej połowy lat 80



Różne późniejsze analizy potwierdziły ustalenia Mauro, choć Raul A. Barreto (2001) korzystając z tego samego indeksu korupcji co Mauro, uzyskał dowód na umiarkowaną, istotną statystycznie pozytywną korelację między poziomem korupcji a wzrostem PKB na głowę mieszkańca. Istnieją inne badania stwierdzające brak związku lub pozytywny związek między korupcją a wzrostem gospodarczym. W jednej z analiz autorzy stwierdzili (Rock i Bonnett 2004), że ów pozytywny związek występuje w niektórych dużych gospodarkach dalekiego wschodu. Ów wyjątek interpretuje się jako wpływ efektywnego rządu centralnego w tych państwach, który w silnie zhierarchizowanej administracji potrafi niwelować niektóre szkodliwe efekty łapownictwa urzędników niższego szczebla.

Wykres 3. Opracowanie własne na podstawie danych z Tanzi i Davoodi (1997), ICRG i ERS International Macroeconomic Data Set dla danych z lat 90



Vito Tanzi i Hamid R. Davoodi (1997) otrzymali nieco inne niż Mauro wyniki. Wykorzystując jako miary korupcji zarówno indeks BI jak i ICRG stwierdzili oni, że wzrostowi korupcji może towarzyszyć wzrost poziomu inwestycji w badanych państwach i jednocześnie wzrost korupcji powoduje spadek efektywności tych inwestycji. Interpretują oni ten fakt następująco: żądni łapówek politycy starają się pozyskać jak największe środki na inwestycje, których realizacja stworzy okazje do żądania łapówek.

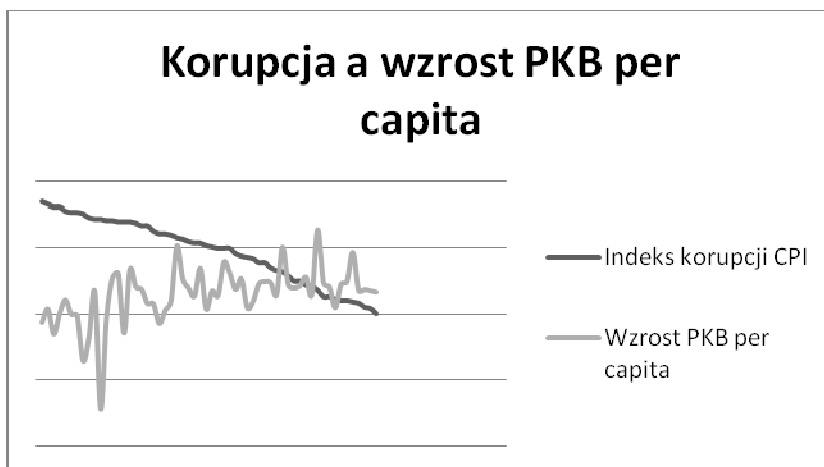
Lambsdorff przetestował wpływ poziomu korupcji w wybranych krajach na dynamikę ich PKB (por. Robertson i Watson 2004). Jako miarę korupcji użył indeksu CPI. W serii regresji, w których zmiennymi kontrolnymi były także m.in. wpływ religii i stabilność systemu prawnego, ustalił on dokładniejszą zależność między korupcją a dynamiką PKB. Według Lambsdorffa (2003: 7):

„An increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) lowers productivity by 2 percent. An improvement with regard to corruption by 6 points of the Transparency International Corruption Perceptions Index — for example Tanzania improving to the level of the United Kingdom — increases GDP by more than 10 per cent of the total capital stock. Because the capital stock is, on average, roughly twice the value of GDP, the income level would hence rise by about 20 percent. Had the investments in Tanzania been undertaken at the low level of corruption that prevails in the United Kingdom, the total output would have been 20 percent higher”.

Według Lambsdorffa strata społeczna wynikająca z kosztu alternatywnego całkowitej sumy łapówek przyjętych przez urzędników w danym państwie jest

drugorzędna względem strat wynikających z nieoptymalnej alokacji zasobów spowodowanej przez skorumpowanych funkcjonariuszy (Lambsdorff 2007: 65). Podstawowe straty nie są wywoływane przez „podatek łapówkowy” wymuszany przez urzędników, ale przez sam fakt tworzenia przez nich przeszkód biurokracyjnych (*artificial bottlenecks*), co zniechęca interesantów, ponieważ wydłuża to czas oczekiwania i zwiększa niepewność. Podobnie konstatuje Prasad stwierdzając, że korupcja jest wyjątkowo korzystna dla aktorów z wysokim kosztem alternatywnym czasu, którym nie opłaca się czekać na załatwienie sprawy (Prasad 2008: 8). Trafne wyobrażenie o możliwościach urzędników administracji w zakresie intencjonalnego i najczęściej bezkarnego wydłużania okresu oczekiwania na załatwienie sprawy daje zdanie sobie sprawy z istoty skuteczności tzw. „strajku włoskiego”. Wydłużony czas wynikający także z trwania negocjacji towarzyszących korupcyjnej wymianie powoduje powstawanie kolejek interesantów. Im dłuższa staje się kolejka, tym droższa staje się łapówka i tym większa staje się motywacja skorumpowanego urzędnika do generowania nowych utrudnień. Tak według niemieckiego ekonomisty funkcjonuje mechanizm ograniczania przez korupcję wzrostu gospodarczego. Podobne stanowisko zajmują Andrei Schleifer i Robert Vishny, których celem było udowodnienie, że korupcja nie jest efektywnym ekwiwalentem podatku, gdyż usługa, za którą urzędnik dostaje łapówkę nie jest jawna (Schleifer i Vishny 1993: 614). Ich zdaniem strata społeczna nie wynika z podrożenia usługi administracyjnej, ale z faktu słabej ich podaży i niskiej jakości, gdyż urzędnik żądający łapówek może dyktować warunki podobnie jak firma zajmująca pozycję monopolistyczną.

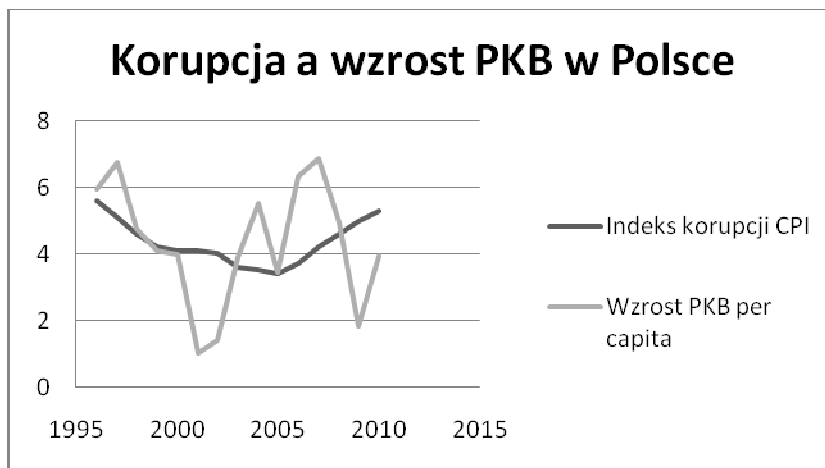
Wykres 4. Opracowanie własne na podstawie danych z Fridman i In. (2000) dla lat 90



Podobną zależność starali się ustalić Axel Dreher i Thomas Herzfeld (2005). Jako miarę skorumpowania danego państwa przyjęli oni indeks ICRG. Zmiennymi zależnymi były: ogólny wzrost PKB oraz PKB per capita. Dreher i Herzfeld stwierdzili, że wzrost poziomu korupcji o jeden punkt w indeksie ICRG redukuje wzrost PKB o 0,13%, co oznacza średnią stratę PKB na głowę mieszkańca o 425 dolarów amerykańskich (dla wartości dolara z 1995 r.) (tamże: 13).

Axel Dreher wraz z Kotsogianmismem i McCorristoem (2004) przeprowadzili bardziej nowatorskie badanie, w którym wykorzystali własny indeks korupcji sporządzony w oparciu o wskaźniki, o których na podstawie teorii twierdzi się, że są funkcjonalnie powiązane z korupcją. Swoje obliczenia przeprowadzili na próbie stu państw. Według ich ustaleń najbardziej skorumpowane państwo na świecie to Gwinea Bissau. Autorzy obliczyli, że w latach 1991–1997 z powodu korupcji roczna strata tego państwa mogła wynieść 70 PKB, zaś dla 1998–2002, przy użyciu innych niż dla poprzedniego okresu wskaźników, stratę PKB oszacowano na 27%.

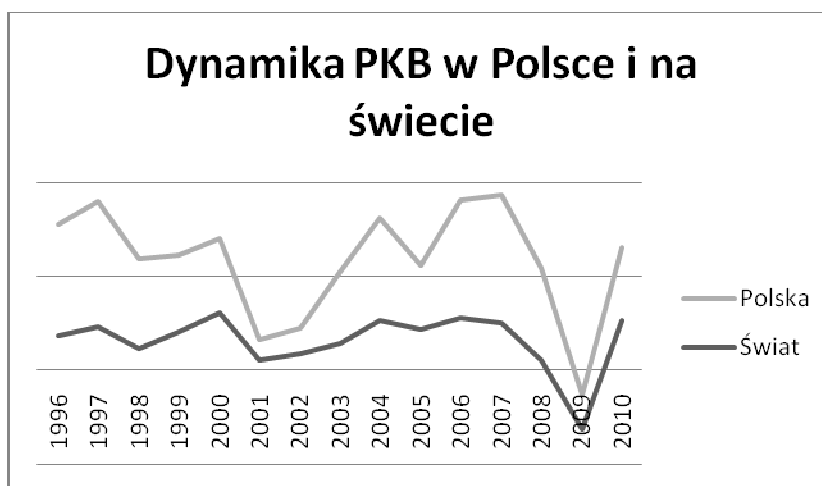
Wykres 5. Opracowanie własne na podstawie danych z ERS International Macroeconomic Data Set oraz Transparency International dla lat 1996–2010



Powyższy wykres ilustruje jak dynamiki wzrostu PKB per capita oraz obserwowanej skali korupcji w naszym kraju są rozbieżne względem siebie. Zbyt mała liczba pomiarów nie pozwala na wyliczenie stopnia korelacji ale gdyby utrzymał się dotychczasowy trend, siła tego związku byłaby niewielka.

Jak widać na poniższym wykresie wzrost PKB per capita w Polsce w większym stopniu odzwierciedla dynamikę cyklu koniunkturalnego w gospodarce światowej.

Wykres 6. Opracowanie własne na podstawie danych z ERS International Macroeconomic Data Set



Dynamika PKB najlepiej odzwierciedla wpływ korupcji na nieoptymalny transfer dóbr (typ nr 4 w naszej typologii) oraz obniżoną jakość funkcjonowania instytucji społecznych (typ nr 6). Prowadzone są także oszacowania wpływu korupcji na poszczególne składniki PKB i PNB. Mają one te same wady metodologiczne, co analizy omawiane powyżej oraz traktują one o kosztach korupcji mniej kompleksowo. Jednakże wciąż są one istotną przesłanką do orzekania o kierunkach oddziaływania zachowań korupcyjnych na jakość życia społecznego.

3.3. Inwestycje zagraniczne (FDI)

Badania potwierdzają, że korupcja jest skorelowana z niepewnością, czy też z ryzykiem biznesowym. Łapówka służy redukcji tej niepewności. W państwach prawa, gdzie funkcjonują powszechnie respektowane zasady, niepewność jest odpowiednio mniejsza. Respektowane prawo i rzetelna administracja zapewniają odpowiednią przewidywalność. Tzw. korupcja administracyjna (*petty corruption*) jest silnie i istotnie skorelowana ze wskaźnikiem FDI (*Foreign Direct Investments*) (Robertson i Watson 2003). Ów fakt interpretowany jest przez badaczy jako niechęć międzynarodowego biznesu do inicjowania interesów w środowisku

instytucjonalnym, w którym mogą występować liczne drobne utrudnienia powodowane przez domagających się łapówek urzędników niższego i średniego szczebla (Lambsdorff 2007: 61). Sytuacja ta nie dotyczy tzw. *grand corruption*, związanej z łapownictwem polityków i urzędników wyższego szczebla. Wtedy mamy do czynienia z sytuacją, kiedy skorumpowanie jednej osoby „otwiera wiele drzwi”.

Beata Smarzyńska i Shang-Jin Wei (2000) ustalili, że inwestorzy zagraniczni obawiają się samotnego inwestowania w krajach przechodzących transformację gospodarczą, które mają opinię skorumpowanych (por. Tekin-Koru 2006). Według nich takie firmy są zmuszone godzić się na dodatkowe koszty spowodowane przez konieczność łączenia się z lokalnymi przedsiębiorstwami w inicjatywy typu *joint venture*. Lokalni przedsiębiorcy mają lepiej rozpoznane nieformalne reguły panujące na danym rynku i potrafią szybciej zorganizować np. niezbędne zezwolenia (tamże: 4). Smarzyńska i Wei użyli w swoich obliczeniach indeksu opartego o dane z CPI oraz o dane z sondażu World Development Report przeprowadzonego na zlecenie Banku Światowego, w którym znajdowało się pytanie o to jak często firmy muszą się w danych krajach dodatkowo opłacać. Respondenci mogli wybrać odpowiedź na skali od 1 do 6, gdzie 1 oznacza, że w danym kraju trzeba zawsze uiszczać dodatkowe opłaty a 6, że nigdy (tamże: 9). Zmienną zależną były wskaźniki FDI opracowane przez EBOiR. Smarzyńska i Wei ustalili istotny i silny związek między badanymi zmiennymi.

Zilustrowali go następującym porównaniem:

„*As corruption decreases from the level of Azerbaijan (WDR corruption index = 4.6 on a 1–7 scale) to that of Hungary (WDR corruption index = 2.6), the probability that a foreign investor will enter through a wholly-owned subsidiary goes up by fourteen percentage points (say from 30% to 44%)*”. (tamże: 12).

Ciekawe wyniki uzyskali Christofer J. Robertson i Andrew Watson (2004). Testowali oni jak szybko zmienia się dynamika FDI dla wybranych państw. Badali oni także, czy korupcja jest efektywnym narzędziem redukcji niepewności na rynkach państw uważanych za skorumpowane. Ustalili oni, że początkowo wzrost FDI skorelowany jest ze wzrostem poziomu rozpowszechnienia korupcji, który z kolei skutkuje obniżeniem wzrostu FDI. Zinterpretowali oni ten fakt następująco: napływ inwestycji zagranicznych powoduje wzrost korupcyjnych oczekiwań lokalnych funkcjonariuszy, co powoduje gwałtowne obniżenie FDI (tamże: 392). Jako miarę korupcji użyli oni indeks CPI zaś współczynnik FDI pozyskali oni z zasobów bazy Banku Światowego.

Alvaro Cuervo-Cazura (2007) w swoim badaniu ustalił, że pozorny związek między rosnącą skalą korupcji i rosnącym poziomem FDI daje się wytłumaczyć,

jeśli podzielimy korupcję na powszechną, która jest znana i przygodną, która cechuje się znaczną niepewnością. Cuervo-Cazura zatytułował swój artykuł z wynikami badania „Lepszy diabeł niezany. Typy korupcji a FDI w gospodarkach krajów rozwijających się”. Tytułowa metafora ilustruje mechanizm motywacyjny kierujący inwestorami zagranicznymi, którzy są przyzwyczajeni do postrzegania korupcji przygodnej jako koniecznego ryzyka biznesowego, zaś korupcję powszechną postrzegają oni jako zniechęcającą przeszkodę w prowadzeniu biznesu.

3.4. Poczucie dobrobytu

Heinz Welsch (2005) uznał, że wzrost PKB nie jest trafną miarą wzrostu dobrobytu, gdyż nie musi się przekładać na subiektywne poczucie dobrobytu obywateli, na co wskazywał przywoływany powyżej Zygmunt Bauman. Przykładowo, formalny wzrost współczynnika PKB per capita może być okupione wyższym poziomem stresu, zadłużeniem czy zanieczyszczeniem środowiska. Dlatego Welsch zaproponował aby przetestować związek korupcji nie tylko z PKB, ale także z subiektywnie postrzeganym, deklarowanym przez obywateli danego państwa, poczuciem zadowolenia. Źródłem informacji o tej zmiennej zależnej były dane z World Database of Happiness, zaś sama zmienna przyjmowała wartości od 1 do 4. Miarą korupcji był indeks CPI.

Welsch ustalił, że korupcja wpływa na poczucie zadowolenia pośrednio, poprzez zarobki i bezpośrednio. Pierwszy rodzaj wpływu jest dość oczywisty natomiast drugi zdaniem Welscha sprowadza się do pewnych kosztów psychologicznych związanych z funkcjonowaniem w skorumpowanym otoczeniu instytucjonalnym. Welsch obliczył, że dla badanych przez niego krajów wzrost poziomu skorumpowania o 1 punkt na dziesięciostopniowej skali oznacza spadek średniego poziomu zadowolenia u obywateli o 0,035 na czterostopniowej skali (tamże: 11). Według Welscha pośrednio przekłada się to na różnice w PKB danego państwa. Welsch obliczył, że państwom, które w latach 2001–2004 ograniczyły poziom korupcji liczony awansem w indeksie CPI, przyniosło to oszczędności w postaci wzrostu współczynnika CCS (*capital cost savings*), którego mediana dla tego zbioru państw wyniosła 4,4% PKB.

3.5. Koszt pożyczek

Francisco Ciocchini, Erik Durbin i David Tat-chee Ng odkryli bardzo silny i istotny wpływ poziomu korupcji na koszty zaciągania pożyczek. Testowali oni

wpływ poziomu rozpowszechnienia korupcji w krajach tzw. rynków wschodzących, mierzony indeksem CPI na wartość obligacji tych państw na rynku międzynarodowym. Wartość obligacji autorzy obrali za zestawieniem Capital Bondware publikowanym przez Euro-money. Ustalono, że im bardziej skorumpowane jest państwo emitujące obligacje, tym większego zwrotu z inwestycji w nie oczekuje potencjalny ich nabywca. Czyli wzrost poziomu korupcji w danym państwie powoduje wzrost kosztów zaciągania pożyczek przez to państwo. Autorom udało się nawet w przybliżeniu określić siłę owej zależności: awans o 1 punkt rankingowy w indeksie CPI redukuje wartość współczynnika „spreadu na obligacjach” o 18%.

Do podobnych wniosków doszli Craig A. Depken i Courtney L. Lafountain (2006) badając nie państwa a poszczególne stany USA. Ustalili oni, że stany bardziej skorumpowane mają istotnie niższy rating obligacji, co bezpośrednio wpływa na sytuację podatników w danym stanie zmuszonych do ponoszenia większych kosztów długu.

3.6. Ściągalność podatków

W literaturze przedmiotu bada się wpływ korupcji na poziom ściągalności podatków i mimo częstego potwierdzenia negatywnej korelacji nie udaje się uzyskać dokładniejszego pomiaru siły tego związku.

Wspomniani już Tanzi i Davoodi (1999) przetestowali wpływ poziomu korupcji na stopień ściągalności podatków i odkryli bardzo istotny lecz niewielki wpływ. Jako miary korupcji użyli indeksów Business International oraz ICRG. Źródłem informacji o różnicy między wartością podatków należnych w faktycznie ściąganym przez dane państwo były statystyki Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Autorzy ów istotny, acz niewielki związek interpretują jako korelację, a nie bezpośredni wpływ. Ich zdaniem niska ściągalność podatków jest w większym stopniu skorelowana z korupcją niż przez nią bezpośrednio powodowana. Korupcja oznacza brak zaufania do instytucji państwa, co z kolei przekłada się na m.in. niechęć do płacenia podatków.

Eric Friedman wraz z innymi (1999) badali związek między korupcją a rozmiarem szarej strefy. Jako wskaźnik szarej strefy użyli różnicę między wpływami podatkowymi do budżetu a poziomem konsumpcji energii elektrycznej w danym państwie. Zakłada się, że większość form aktywności ekonomicznej powoduje zużycie prądu elektrycznego, którego sumę całkowitego zużycia na poziomie państwa trudno jest ukryć. Potwierdzili oni związek między badanymi zmiennymi jednakże o niewielkiej sile.

Biman Prasad (2008) podkreśla, że społeczne koszty korupcji nie polegają tylko na nieoptymalnym poziomie ściągalności należności fiskalnych. Istotne jest także to, że zamożni mieszkańcy skorumpowanego kraju częściej niż biedniejsi są w stanie dzięki łapówkom uzyskać np. zwolnienia podatkowe. Według Andrzeja Kaźmierczaka z podobną sytuacją mamy miejsce w Polsce, gdyż polskie urzędy skarbowe potrafią efektywnie szacować i egzekwować należności od dochodów osobistych osób fizycznych, natomiast duże firmy są w stanie ukrywać swoje należności np. poprzez zawyżanie kosztów (Kaźmierczak 2007).

3.7. Wzrost poziomu przestępczości jako koszt korupcji

Ponieważ korumpowanie to sposób na obchodzenie norm, na unikanie sankcji, w interesie zorganizowanej przestępczości jest posługiwanie się nią. Wzrost przestępczości i korupcji jest mocno ze sobą skorelowany empirycznie. Edgardo Buscaglia i Jan van Dijk (2003: 22–24) na próbie kilkudziesięciu państw dla danych z lat 1995 i 1999 ustalili siłę korelacji między indeksami korupcji i zorganizowanej przestępczości na średnio 0,7 przy istotności 0,01. Skorumpowanie władz wpływa demoralizująco na obywateli i motywuje do łamania prawa, zaś sama działalność przestępcza, aby być skuteczniejszą, może skorzystać z możliwości korupcji.

Jako koszt korupcji ponoszony przez społeczeństwo należy uwzględnić wzrost popytu na usługi prania brudnych pieniędzy pochodzących z korupcji. Kiedy suma korzyści uzyskanych przez skorumpowanego przekroczy pewną wartość, ów fakt staje się trudny do ukrycia. Skorumpowany może wtedy konsumować uzyskane nielegalnie środki poprzez zakup towaru czy usługi w szarej lub czarnej strefie oraz może spróbować „wyprać brudne pieniądze”. Obie te usługi może zapewnić sieć zorganizowanych grup przestępczych. Wzrost przestępczości skutkuje nasileniem się innych rodzajów kosztów ponoszonych przez społeczeństwo np. spadek poczucia bezpieczeństwa, rozkwit narkomanii i hazardu itd. (Home Office 2007).

3.8. Nierówności społeczne

Ekspert Banku Światowego, Daniel Kaufman zwraca także uwagę, że korupcja pełni pewne funkcje podatku regresywnego, co oznacza, że generuje ona dodatkowe koszty dla danego społeczeństwa ale relatywnie niższe dla bogatych a wyższe dla uboższych (Kaufmann 2005: 58). Badając korupcyjne doświadczenia peruwiańskich rodzin Kaufman i in. (2008) pokazali jak łapownictwo

w administracji publicznej pochłania znaczną część dochodów rodzin najuboższych a nieproporcjonalnie mniejszą ilość majątku najbogatszych. Skutkiem tego korupcja czyni ubogich jeszcze uboższymi, zaś bogatych dotyka w sposób przez nich nieodczuwalny. Co więcej, ubożsi mieszkańcy mają większą motywację aby zrezygnować z danej usługi administracyjnej. Czyli, po pierwsze, korupcja obciąża ubogich w sposób bardziej dla nich dotkliwy niż bogatych, po drugie, wskutek korupcji biedni są wykluczeni z partycypacji w usługach publicznych. Ujmując to samo w kategoriach ekonomicznych: dla biednych krańcowa użyteczność sumy wręczanej jako łapówka jest znacznie większa niż dla bogatych.

Wzrost nierówności ekonomicznych prowadzi do eskalacji napięć społecznych, stymuluje przestępczość.

4. Szacowanie kosztów korupcji na podstawie danych sondażowych

W niniejszej części przedstawimy metody szacowania kosztów ponoszonych przez korumpujących, czyli typ nr 1. Zdaniem autorów przeglądu literatury poświęconej badaniom ekonomicznym kosztów korupcji, jest to metoda mniej popularna w nauce niż ta bazująca na makrowskaźnikach (Dreher i Herzfeld 2005: 2). Jednakże jest ona istotna z punktu widzenia naszego zadania gdyż jest ona używana w innych państwach jako narzędzie pomocnicze w opracowywaniu strategii antykorupcyjnej.

W celu przetestowania trafności szacowania kosztów przy wykorzystaniu reprezentatywnych danych sondażowych, sprawdzimy, czy państwa, które charakteryzuje podobny poziom postrzeganej skali korupcji cechują się także podobną proporcją strat finansowych. Sprawdźmy, czy podobieństwu w postrzeganym poziomie korupcji odpowiada podobna proporcja między łączną wartością łapówek a PKB danego państwa. Dysponujemy danymi z różnych lat, więc zakładamy, że różnica w czasie nie powinna mieć wpływu na wielkość badanej proporcji. W 2009 r. współczynnik CPI dla Grecji oszacowano na 3,8⁷⁷, dla Meksyku w 2001 r. na 3,7⁷⁸, a dla Polski w 2006 r. na 3,7⁷⁹. Czy suma łapówek liczona jako procent PKB również okaże się podobna?

⁷⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

⁷⁸ <http://transparencymauritius.intnet.mu/cpi2001.htm>.

⁷⁹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006.

4.1. Koszty petty corruption szacowane przy użyciu sondaży

W przeprowadzonym w Meksyku w 2001 r. badaniu National Survey on Corruption and Good Governance analizowano doświadczenia korupcyjne gospodarstw domowych, a zdaniem autorów raportu z badania „Udało się ustalić, między innymi, jak wiele aktów łapownictwa miało miejsce w kraju w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie; jak wiele pojedyncze gospodarstwo domowe przeznacza na łapówki w celu załatwienia spraw administracyjnych (...)” (*National Survey on Corruption and Good Governance: VII–94*). Próba objęła aż 13790 respondentów, ponieważ była ona zaprojektowana jako reprezentatywna dla każdego z regionów republiki Meksyku. Samo badanie właściwe poprzedzono pilotażem opartym na wywiadach zogniskowanych. Liczbę wręczonych przez Meksykanów w 2001 r. łapówek oszacowano na 214 000 000, zaś łączna wartość nielegalnych płatności wyniosła 2 300 000 000 dolarów amerykańskich. Suma ta stanowi równowartość 1% PKB Meksyku. Pojedyncze gospodarstwo domowe przeznaczało na łapówki około 110 dolarów amerykańskich.

Szeroko zakrojone badania sondażowe, w których pytano respondentów o częstotliwość i o wartość wręczanych łapówek przeprowadza się w Grecji. Edycja sondażu w 2008 r. objęła wyjątkową obszerną, jak na standardy badań tego typu, próbę 6000 Greków. Na podstawie uzyskanych wyników dla próby reprezentatywnej, oszacowano całkowitą wartość łapówek przekazanych w danym roku w Grecji. Ilość podmiotów deklarujących uiszczenie w danym roku łapówki przemnożono przez średnią deklarowaną wartość łapówki. Szacunkowa łączna wartość łapówek przekazanych w Grecji w 2009 r. wyniosła 787 000 000 Euro, zaś dla danych z 2010 r. – 632 000 000⁸⁰.

4.2. Szacowanie kosztów łapownictwa w Polsce na podstawie danych z „Barometru korupcji”

Do oszacowania wartości łapówek dawanych w Polsce w 2006 r. wykorzystamy dane z raportu Anny Kubiak „Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr korupcji 2006. Raport z badań” (2006). Badanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 950 dorosłych Polaków. Wyniki dla próby będą ekstrapolowane na całą populację dorosłych w Polsce. Przyjmijmy, że jest ich 30 000 000.

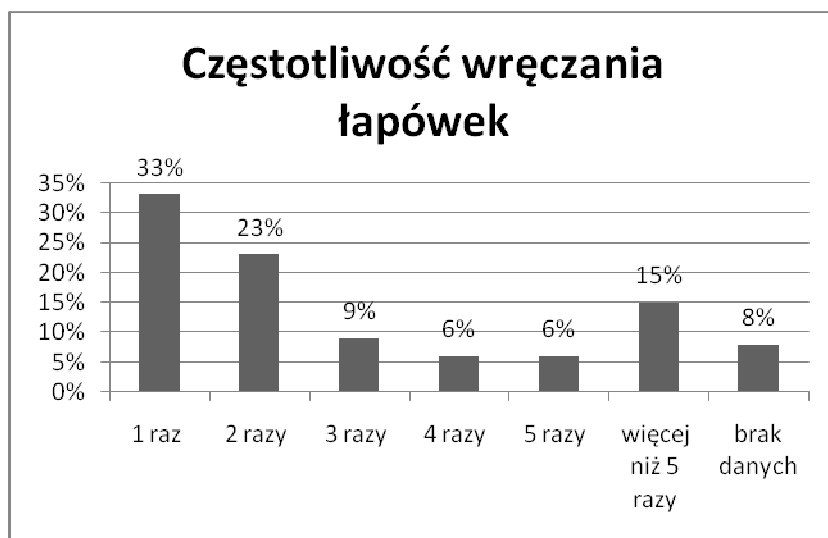
W badaniu Kubiak z 2006 r. do dawania łapówek przyznało się 9% badanych, jednakże autorka raportu zastrzegła, że „istotną zmianą w wynikach z 2006 r.,

⁸⁰ <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=15>.

w porównaniu z poprzednimi latami, jest spadek deklaracji respondentów o własnym udziale w korupcji – do wręczania łapówek w 2006 r. przyznało się tylko 9% badanych (a 1% odmówił odpowiedzi na to pytanie), podczas gdy w poprzednich latach było to 14%–17%. Może to świadczyć zarówno o faktycznym ograniczeniu ilości łapówek wręczanych przez przeciętnych Polaków, jak również być efektem zmiany klimatu” (Kubiak 2006: 9). Wobec tego przyjmijmy, że liczba 9% jest zaniżona o co najmniej 1%. Stosowana przez Kubiak metoda szacowania wiarygodności respondentów przekonuje, że w stosunku do swoich doświadczeń korupcyjnych są oni nieszczerzy i aż 33% respondentów mogło zataić fakt wręczenia łapówki. Przyjmijmy ostrożnie, że odsetek dorosłych Polaków dających łapówki w 2006 r. wynosi 10.

Tych, którzy przyznali się w badaniu do nielegalnych płatności pytano ile razy w 2006 r. wręczali oni łapówkę.

Wykres 7. Opracowanie własne na podstawie danych prof. A. Kubiak (2006)



Jedna piąta respondentów wskazała, że uściła łapówek pięć lub więcej. Ponieważ nie wiemy o ile dokładniej przekroczone granicę pięciu łapówek, ograniczymy się do ostrożnego założenia, że nielegalnych łapówek było w ich przypadku właśnie 5. 8% respondentów, którzy przyznali się do łapownictwa nie pamiętało ile razy wręczało łapówkę, lub odmówiło odpowiedzi – wobec tego zakładamy, że uczynili to przynajmniej raz. Poniższa tabela prezentuje proporcję częstości łapownictwa po wprowadzeniu powyższych założeń.

Tabela 1. Opracowanie własne na podstawie danych prof. A. Kubiak (2006)

Częstotliwość wręczenia łąpówek w 2006 r.	Odsetek deklarujących
1 raz	41%
2 razy	23%
3 razy	9%
4 razy	6%
5 razy	21%

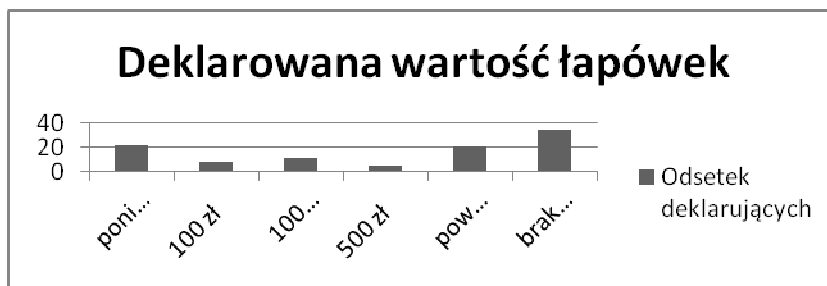
Populację Polaków, którzy w 2006 r. mogli wręczać łąpówki szacujemy na 3 000 000. Spośród nich 59% wręczyło więcej niż jedną łąpówkę. Aby oszacować łączną liczbę łąpówek przekazanych w 2006 r. przemnożmy deklarowaną częstotliwość ich wręczenia przez odpowiadający im odsetek populacji przekupujących.

Tabela 2. Opracowanie własne na podstawie danych prof. A. Kubiak (2006)

Częstotliwość wręczenia łąpówek w 2006 r.	Odsetek wskazań	Szacunkowa ilość Polaków uiszczająca daną ilość łąpówek	Iloczyn częstotliwości wręczenia łąpówek i liczby osób wręczających łąpówki
1 raz	41%	1 230 000	1 230 000
2 razy	23%	690 000	1 380 000
3 razy	9%	270 000	810 000
4 razy	6%	180 000	720 000
5 razy	21%	630 000	3 150 000
Suma	100%	3 000 000	7 290 000

Szacunkowa łączna ilość łąpówek przekazanych przez Polaków w 2006 r. wyniosła 7 290 000.

W badaniu, z którego czerpiemy dane, pytano także o wartości pieniężne przekazywanych łąpówek. Odpowiedzi prezentuje poniższa tabela.

Wykres 8. Opracowanie własne na podstawie danych prof. A. Kubiak (2006)

Aby uprościć obliczenia zakładamy, że osoby deklarujące łąpówkę o wartości poniżej 100 zł zapłaciły 50 zł, a osoby deklarujące 100–500 zł przekazały 250.

Ponieważ znowu nie wiemy o ile przekroczono próg 500 zł, ograniczymy go do owej dolnej granicy. Brak wskazania odpowiedzi może dotyczyć zarówno sum niskich jak i wysokich, przyjmijmy ostrożnie, że były to wartości niskie – 100 zł. Poniższa tabela prezentuje dane po zastosowaniu powyższych założeń.

Tabela 3. Opracowanie własne na podstawie danych prof. A. Kubiak (2006)

Deklarowana wartość	Odsetek deklarujących
50 zł	22
100 zł	43
250 zł	11
500 zł	24

Oszacowaną poprzednio łączą ilość łapówek uiszczonych w 2006 roku mnożymy przez odsetki wskazań płatności o danej wartości i przez wartość łapówki.

Tabela 4. Opracowanie własne na podstawie danych prof. A. Kubiak (2006)

Deklarowana wartość	Odsetek wskazań	Liczba łapówek danej wartości	Łączna wartość łapówek danej wielkości
50 zł	22	1 603 800	80 190 000
100 zł	43	3 134 700	313 470 000
250 zł	11	801 900	200 475 000
500 zł	24	1 749 600	874 800 000
Suma	100	7 290 000	1 468 935 000

Szacowana suma łapówek przekazanych w Polsce w 2006 r. wynosi 1 468 935 000 zł. PKB Polski wyniósł w 2006 r. 1 046 600 000 000, a dochody budżetu państwa polskiego w 2006 r. sięgnęły 197 600 000 000 (NIK 2006: 5). Czyli szacunkowa wartość łapówek to około 0,7% budżetu państwa lub 0,14% PKB. Porównajmy te dane z wynikami Grecji. Przychody budżetu tego państwa w 2009 r. miały wynieść 99 366 000 000 euro przy 260 248 000 000 euro PKB (State Budget 2009). Zaś szacowana wartość łapówek osiągnęła w Grecji w 2009 r. 787 000 000 euro, co stanowi 0,79% budżetu i 0,3% PKB.

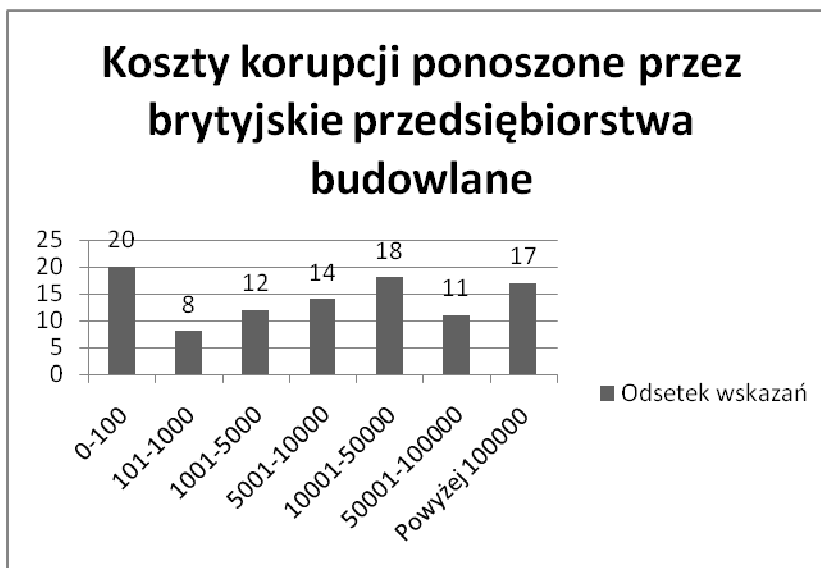
Okazuje się, że proporcja wartości łapówek względem PKB osiąga te same rzędy wielkości.

4.3. Koszty korupcji ponoszone przez przedsiębiorstwa

Celowe byłoby przeprowadzenie podobnego sondażu nie na próbie ogólnopolskiej populacji obywateli ale na próbie przedsiębiorców z danych branż. Przykładem takiego badania jest survey przeprowadzony w 2006 r. wśród brytyjskich przedsiębiorstw budowlanych (The Chartered Institute of Building 2006). Próbą

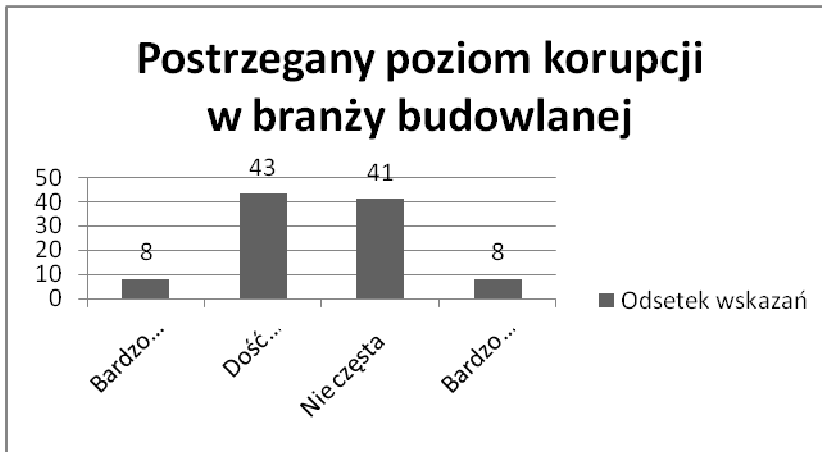
objęto 1400 respondentów. Jedno z zadawanych im pytań brzmiało: „Na ile wycenisz koszty jakie ponosi Twoja firma z powodu korupcji i nadużyć?”. Podkreślmy, że jest to pytanie o straty przedsiębiorstwa a nie o wysokość jego funduszu łąpówkowego. Wadą tak zadanego pytania jest sugerowanie respondentowi z góry, że jego firma w ogóle traci z powodu korupcji. Badany nie musiał być tego świadomy. Istotne jest również to, że na to pytanie uzyskano bardzo różne odpowiedzi:

Wykres 9. Opracowanie własne na podstawie danych z The Chartered Institute of Building (2006)



Ponieważ respondenci mieli również bardzo różne zdanie na temat postrzeganego stopnia rozpowszechnienia korupcji w brytyjskim sektorze budowlanym.

Wykres 10. Opracowanie własne na podstawie danych z The Chartered Institute of Building (2006)



Zwróćmy uwagę, że poszczególne wskazania wartości strat wskutek korupcji mają zbliżony poziom, zaś oceny powszechności korupcji przypominają proporcje rozkładu normalnego. Można przyjąć, że respondenci w dużym stopniu dokonywali oszacowań w oparciu o swoje wyobrażenie na temat świata społecznego, a nie bazując na osobistych doświadczeniach z korupcją.

Badając koszty korupcji ponoszone przez przedsiębiorstwa czy rodziny przy użyciu metody sondażowej uzyskuje się bardziej zbliżone wyniki niż przy zastosowaniu ekonometrycznych analiz szeregów czasowych. Te ostatnie dają na tyle rozbieżne szacunki, że wciąż pozostają głównie domeną dyskusji w ramach samych nauk ekonomicznych. Międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak: Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy posługują się co prawda oszacowaniami kosztów korupcji przeprowadzanymi w ten sposób, lecz pozostaje kwestią nierozstrzygniętą na ile takie oszacowania są przesłanką do konkretnych decyzji administracyjnych, a na ile pełnią one funkcję ideologiczną (Makowski 2008). Natomiast ekstrapolacja danych uzyskanych z próby w sondażu na populację może stać się narzędziem pomocniczym przy planowaniu polityki antykorupcyjnej. Właśnie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku wspomnianych na początku tego podrozdziału badań meksykańskich.

Szacowanie kosztów korupcji przy użyciu danych sondażowych może mieć zastosowanie praktyczne do planowania polityki antykorupcyjnej na poziomie wybranych sektorów, branż czy grup społecznych, a nie całego państwa. Co istotne, ewentualna ewaluacja efektów wdrożenia danej polityki będzie porównywalna z danymi uzyskanymi w celach projektowania polityki, której efekty się ocenia.

Zaprezentowana powyżej metoda szacowania jest ułomna głównie z powodu konieczności polegania na danych sondażowych, których wiarygodność jest niewystarczająco wysoka. Jak wykazała prof. A. Kubiak za pomocą „testu orła i reszki”⁸¹ respondenci są w dużym stopniu nieszczerzy w deklaracjach na temat swoich doświadczeń z łapownictwem. Kolejną wadą jest duży błąd pomiaru. Można próbować go ograniczyć poprzez wprowadzenie na poziomie zbierania danych bardziej szczegółowych kategorii mierzących np. częstotliwość łapownictwa, czy wartość łapówek. Sama prof. A. Kubiak podkreśla istotne ograniczenia swoich badań, po pierwsze, w badaniach surveyowych łapownictwa, gdzie próba odzwierciedla populację całego społeczeństwa, dominują głównie drobniejsze łapówki za pewne ułatwienia administracyjne. W badaniu Kubiak najczęstszymi łapówkami są te uiszczane w służbie zdrowia przez osoby starsze i niewykształcone (tamże: 24). Przypomnijmy, że szacowana była wartość pieniężna łapówek. Czyli przedmiotem badania nie były objęte formy korupcji związane z nepotyzmem, czy z sieciami klienteli stycznych. Co więcej, niektóre rodzaje nienależnych korzyści nie są trudno wyceniane w gotówce. Badanie sondażowe na reprezentatywnej grupie Polaków najprawdopodobniej nie uwzględni szczególnie istotnych form korupcji związanych z działalnością zorganizowanych grup interesu. Ujmując to w kategoriach podziału na korupcję drobną, administracyjną (*petty corruption*) i wielką, polityczną (*grand corruption*) (Lambsdorff 2005: 5) stwierdzić należy, że badaniach sondażowych całej populacji mierzy się niemal wyłącznie tę pierwszą. Zdaniem autorki sondażu: „Można postawić jednak tezę, że w tego rodzaju badaniach, na próbach ogólnopolskich rzadko trafiamy na osoby silnie „zakorzenione” w kulturze łapówkowej, gdyż jak pisano wcześniej korupcja ulega koncentracji w wybranych grupach społecznych” (Kubiak 2006: 35). Na podstawie danych z wykrywanych przypadków przestępstw korupcyjnych daje się zaobserwować rosnącą rolę zjawisk typu *grand corruption*, pewną profesjonalizację zespołów korumpujących (Mapa korupcji 2010: 9; por. Bzymek 2010: 3). Wobec tego dane sondażowe mówiące o korupcji drobnej będą raczej, z punktu widzenia celów zadania, tracić na wartości.

⁸¹ Mechanizm testu wyjaśnia prof. A. Kubiak (2006: 9): „Na zakończenie wywiadu zaprezentowano respondentowi dwa pytania – jedno drażliwe: powtórzenie wcześniej zadawanego pytania, czy wręczał łapówkę i drugie neutralne: czy urodził się w styczniu. Proszono respondenta, aby jedno z tych pytań nazwał „orzeł”, a drugie „reszka”. Respondent nie informował ankietera, które pytanie nazwał orłem, a które reszką. Następnie dokonano rzutu monetą i – w zależności od wyniku rzutu – respondent odpowiadał na pytanie „orzeł” lub „reszka”. Respondent mógł odpowiadać tylko TAK lub NIE. Wyliczenie odpowiedzi na pytanie drażliwe opiera się na znanej ze statystyk spisu powszechnego proporcji osób, które urodziły się w styczniu (8%) oraz znanego prawdopodobieństwa orła lub reszki (50%)”.

5. Szacowanie niewymiernych kosztów korupcji

W niniejszej części przedstawiamy sposób szacowaniu jakościowych kosztów korupcji bazujący na analizie wykorzystującej modelowanie teoretyczne i dane zastane. Analizowane przypadki związane są głównie z kosztami typu nr 4. Jednakże podejście to pozwala także na uchwycenie kosztów pozostałych typów.

5.1. Niska jakość prawa jako koszt korupcji w procesie ustawodawczym

Wspomnieliśmy powyżej, że podmioty racjonalne będą inwestować zasoby w uzyskiwanie korzystnych dla nich regulacji prawnych, jeśli tylko będzie to dla nich opłacalne. Jest to zjawisko powszechne w demokracjach rynkowych i najpewniej niemożliwe do pełnego wykorzenia. Od pogoni za rentą nie są wolne państwa Unii Europejskiej, jak i same struktury unijne. Na przykład „Z raportu Komisji Niezależnych Ekspertów wynikało, iż środki Wspólnoty Europejskiej zgromadzone dzięki składkom podatników były marnotrawione. Komisja Niezależnych Ekspertów wskazała, iż około 5% z 90 bilionów euro stanowiących roczny budżet Unii Europejskiej w 1998 r. zostało zmarnotrawionych” (Szulik 2010: 11).

O jakości funkcjonowania państwa świadczy m.in. skala udziału korupcji w kształtowaniu prawa. Czy zamiany w prawie inspirowane działaniami z zakresu korupcyjnej pogoni za rentą dotyczą tylko peryferyjnych zmian w prawie, czy może zagrażają rdzeniowi systemu prawnego? Czy wyprowadzane regulacje zgodne są z interesem publicznym, czy prywatnym? Jeśli w procesie ustawodawczym doszło do korupcji, to najprawdopodobniej dana zmiana wspiera interes prywatny⁸². Wobec tego zbadanie, jaki odsetek zmian regulacji wspiera interes publiczny i prywatny pozwoli oszacować skalę pogoni za rentą w procesie ustawodawczym.

Zdaniem Wiesława Staśkiewicza, byłego dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (2008) zły stan systemu prawnego w Polsce powodowany jest przez patologiczny sposób stanowienia prawa. Jego zdaniem naprawienie tej sytuacji jest utrudnione, ponieważ dysfunkcyjny system musiałby zostać użyty do zmiany siebie samego. W ocenie dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz: „Funkcjonujący obecnie model tworzenia prawa, sięgający rodowodem PRL-u, w zasadzie w ostatnim dwudziestoleciu nie podlegał zmianom. Jest sprawą fascynującą, że w państwie, w którym ciągle próbuje się rozliczać przeszłość, funkcjonuje on

⁸² Teoretycznie jednak nie można wykluczyć, iż w procesie reformowania państwa politycy mogą być korumpowani w celu np. przyśpieszenia wprowadzenia reform ograniczających polityczną pogoń za rentą możliwością teoretyczną.

nadal (...). Co więcej, żadna z ekip rządzących nawet nie podjęła dyskusji nad jego zmianą”. Heurystyki TWP każą szukać odpowiedzi na pytanie o trwałość patologicznych, z punktu widzenia interesu publicznego, mechanizmów podtrzymujących stan opisany przez cytowanego autora w działalności grup interesu, które mogły mieć motyw i zasoby ku temu, aby dany stan podtrzymać

W 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski przedstawił (Kochanowski bdw) „Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego” (Biuletyn RPO 2008), którego celem było zagwarantowanie lepszej ochrony interesu obywatela i interesu publicznego poprzez uzupełnienie oraz usystematyzowanie istniejących już regulacji, które do tej pory nie tworzyły jednolitego, spójnego systemu. Wady te generowały sytuacje niejasności procedur i sporów kompetencyjnych, co wpływało na jakość funkcjonowania administracji, w tym – tworzyło okazje do nadużyć. Propagowaniu dobrych standardów przez RPO nie towarzyszyła niestety adekwatna reakcja organów ustawodawczych, które mogłyby proponowanym zmianom regulacji nadać moc obowiązywania.

Andrzej Zybertowicz (2010) ilustrując przypadki politycznej pogoni za rentą w Polsce współczesnej zwraca uwagę na powtarzającą się niemożność przeprowadzenia tzw. reform deregulacyjnych, czyli upraszczających prawną infrastrukturę prowadzenia działalności gospodarczej. Analizuje on porażki kolejnych formalnych inicjatyw instytucjonalnych, których celem była redukcja przepisów utrudniających głównie gospodarczą działalność. Począwszy od powołanego w 1997 r. Zespołu ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów aż po najnowszą Nadzwyczajną Komisję Sejmową „Przyjazne państwo”, żadna z podejmowanych prób nie przynosiła efektów. Co więcej, w stosunku do najnowszej z nich dziennikarze przedstawili przykłady wykorzystywani komisji przez lobbystów do wprowadzenia regulacji korzystnych dla swoich firm. Dlaczego, pyta Zybertowicz, mimo braku efektów, kolejne ekipy rządowe powtarzają strukturalnie takie same, nie przynoszące efektów, zatem nieracjonalne działania reformatorskie? Dlaczego instytucje państwa nie uczą się na błędach? Zdaniem Zybertowicza żadna z kolejnych koalicji parlamentarnych (za wyjątkiem być może okresu 2005–2007) nie była gotowa ponieść politycznych kosztów transakcyjnych związanych z radykalnym naruszeniem status quo, korzystnym dla wpływowych grup interesu, dla samych polityków oraz wyższych urzędników państwa. Zarówno „dawca” regulacji jak i jej beneficjent odnoszą korzyści z działań z szerokiego zakresu pogoni za rentą.

Krzysztof Rybiński i Monika Lewandowska-Kalina (2011) przeanalizowali ustawy uchwalone w latach 2006–2010 przez Sejm. Badanie ograniczono do regulacji, które miały wpływ na wolność gospodarczą i finanse publiczne, czyli

takich, które zgodnie z modelem TWP mogą przynosić korzyści jednym grupom kosztem innych. W ciągu analizowanych czterech lat uchwalono 1221 ustaw spełniających założone w badaniu kryteria, spośród nich wyodrębniono do próby 332 dokumenty. Pominięto ustawy nie mające wpływu na finanse publiczne np. nowelizację kodeksu karnego. Zdaniem autorów badania „aż 90 % analizowanych ustaw realizuje interesy danej grupy, a tylko 8% interes publiczny. Z kolei wśród grup interesów najwięcej ustaw realizowało przywileje grup społecznych (57%), potem grup biznesowych (30 procent) i na końcu interesy administracji (15%). (...) Jakość prawa uchwalanego w Polsce jest niska, przepisy są niestabilne, czego przykładem jest ustawa o PIT zmieniana ponad 100 razy” (Rybiński i Lewandowska-Kalina 2011).

Autorzy ci konstatują, że w polskim procesie ustawodawczym nie istnieją mechanizmy obronne przez regulacjami wspierającymi interesy grupowe kosztem ogółu.

Wykres 11. Opracowanie własne na podstawie danych z Rybińskiego i Lewandowskiej-Kalina (2011)



Jeśli 90% uchwalanych przez polski Sejm ustaw realizuje interesy grupowe, to zgodnie z założeniami TWP należy przyjąć, że skala pogoni za rentą w polskim procesie ustawodawczym osiąga poziom, który można uznać za krytyczny. Jeśli zmieniające się ekipy rządowe nie podejmują skutecznych zmian w tym zakresie, to znaczy, że mamy do czynienia z patologią o charakterze systemowym. Spróbujmy ją dookreślić w kategoriach socjologicznych. Długotrwała, niejawna i odporna na zmiany struktura, w której partycypuje wiele różnych osób najprawdopodobniej nie może mieć postaci doraźnej zмовy, raczej przybierze ona postać instytucji nieformalnej.

Możemy zaproponować hipotezę, że skala w jakiej ustawodawstwo sejmowe sprzyja interesom prywatnym, każe podejrzewać, że poszczególne działania z zakresu politycznej pogoni za rentą w procesie ustawodawczym nie są każdorazowo efektem kalkulacji rachunku ekonomicznego podejmujących je podmiotów, ale raczej mechanizmem nieformalnie zinstytucjonalizowanym, nawet zrytualizowanym. Co oznacza, że istnieją takie podmioty, które podejmują intencjonalne i racjonalne (co nie znaczy, że zawsze w pełni świadome) działania podtrzymujące, utrwalające ten układ instytucjonalny, który przynosi im korzyści. Oczywiście konsekwencją tego będą próby (mniej lub bardziej skoordynowane) powstrzymywania reform i działań naprawczych.

W opracowanym przez Sławomirę Wronkowską (2006) Raporcie Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów jako wady polskiego prawodawstwa wskazuje się:

- nadmiar regulacji prawnych,
- niestabilność prawa,
- niespójność unormowań,
- brak przejrzystości systemu prawnego,
- nisko poziom techniczno-legislacyjny.

Wyżej wymienione wskaźniki wad prawodawstwa są także symptomami pogoni za rentą w procesie legislacyjnym:

- to, że regulacji jest zbyt wiele oznacza, że istnieje na nie popyt,
- długotrwały brak stabilności oznacza, że najprawdopodobniej leży on w czyimś interesie i dlatego osoby zdolne do przewyciężenia niestabilności nie mają ku temu wystarczającej motywacji lub/i zasobów,
- brak spójności prawnej ma miejsce także wtedy, gdy ustawodawcy kierują się odmiennymi interesami wprowadzając zmiany,
- nieprzejrzystość tworzy efekt monopolu władzy dla ekspertów, którzy wykarczując poza tę rolę de facto stają się jedną z możliwych, nieformalnych grup interesu, tworzy przestrzeń dla nadużyć,
- słaba jakość techniczna prawa oznacza, że regulacja mogła być generowana „na kolanie”, w warunkach pośpiechu, bez odpowiedniego nadzoru formalnego.

Mamy tu do czynienia ze zjawiskiem diagnozy bez konsekwencji (Zybertowicz 2010: 56), które występuje także w kontekście ogólnych mechanizmów korupcjogennych w naszym kraju: „Analizy, prowadzone na podstawie wiedzy posiadanej przez służby i instytucje zajmujące się profilaktyką i zwalczaniem korupcji, wskazują na występowanie w działalności administracji publicznej oraz publicznych podmiotów gospodarczych wciąż tych samych nieprawidłowości systemowych, stwarzających podatny grunt dla zachowań korupcyjnych” (Mapa

korupcji 2010: 90). Co więcej w działaniu instytucji statutowo powołanych do realizowania polityki antykorupcyjnej w trybie audytu stwierdzono poważne zaniedbania paraliżujące postęp całej inicjatywy (Gałkowski i in. 2010: 14).

Można podejrzewać, co wymaga dokładniejszego przebadania, że korupcja w procesie ustawodawczym odzwierciedla i współdeterminuje, także korupcję w innych obszarach instytucjonalnych. Na niespójność przepisów w zakresie dostępu do informacji publicznej zwracają uwagę m.in. Bogdan Dolnicki i Renata Cybulska (2011). Mimo obecności regulacji gwarantujących jawność funkcjonowania administracji „W praktyce stosowanie norm realizujących zasadę jawności informacji publicznych nastęrcza wiele trudności” (tamże: 53). Czy to przyczyna, czy efekt korupcji, czy może relacja dialektyczna? Skoro na poziomie tworzenia reguł formalnych dochodzi do nadużyć na wielką skalę, to trudno oczekiwać, aby na poziomie stosowania prawa było inaczej. W tym kontekście mniej zaskakujący wydaje się fakt długotrwałego ignorowania wymogów niekaralności i składania oświadczeń majątkowych w związku z pełnieniem niektórych funkcji w administracji samorządowej (Płażek 2010: 1). Ułomność legislacyjna jest rozpoznawana w strategiach antykorupcyjnych różnych państw jako jeden z najważniejszych czynników inicjujących korupcję (Bil 2011: 68).

Problem niskiej jakości prawa i patologicznego mechanizmu jego stanowienia jest w literaturze przedmiotu zdiagnozowany i opisany. Rozpoznano także skutki tej sytuacji. Powróćmy do pytania Staśkiewicza – dlaczego kolejne ekipy rządowe nie podejmują próby reform patologicznych mechanizmów? Model TWP sugeruje odpowiedź, że podmioty mające kompetencje do wprowadzenia zmian są motywowane przez inne – od wymogów dobra wspólnego – zachęty, w tym korupcyjne, do zachowywania status quo. Jeśli nawet pojawią się politycy silnie zmotywowani do reform, to wysoki koszt ich przeprowadzania może zniechęcać do zmian. Brak inicjatywy urzędników odpowiedzialnych za regulacje leży w interesie podmiotów czerpiących korzyści ze status quo. Właśnie to ma na myśli analizujący „szwedzki cud antykorupcyjny” Bo Rothstein, kiedy stwierdza, że w reżimie autorytarnym łatwiej jest wprowadzić reformy antykorupcyjne niż w demokracji, gdyż dyktator w przeciwieństwie do większości parlamentarnej nie musi się aż tak obawiać nacisków grup interesu (Rothstein 2007: 7). Można tu zaproponować kolejną hipotezę, która głosi, że trwałość dysfunkcyjnego mechanizmu legislacyjnego zgodna jest z logiką stanu równowagi Nasha. Ma ona miejsce wtedy, gdy stronom rywalizującym w danym polu instytucjonalnym (uczestnikom gry w sensie teorii gier) nie opłaca się podważać lub zmieniać zasad rywalizacji (Coleman 2006: 149). Wszyscy istotni uczestnicy gry, czyli ci, którzy posiadają wystarczające zasoby do wprowadzenia zmiany, subiektywnie postrze-

gają dany stan jako wystarczająco korzystny i rezygnują z podejmowania ryzyka jego zmiany.

Zwróćmy uwagę, że straty społeczne w sygnalizowanej powyżej sytuacji dotyczą w największym stopniu dwóch wymiarów. Po pierwsze, interes publiczny traci na transferze dobra wspólnego w ręce prywatne, po drugie, wypaczeniu ulega obowiązujący system prawa. Są to koszty korupcji oznaczone w naszej typologii numerami 4 i 5. Co z pozostałymi typami? Powróćmy do hipotezy o nieformalnym zinstytucjonalizowaniu oficjalnego procesu legislacyjnego. Na taką instytucję składałyby się pewne zasady określające postępowanie dawców i biorców regulacji (renty korupcyjnej). Oprócz samej łapówki korumpujący muszą także ponieść koszty transakcyjne *ex ante*, na które składać się może np. inna łapówka zapłacona w celu dopuszczenia do wiedzy o regułach funkcjonowania owej nieformalnej instytucji. Profesor A. Kubiak (2006: 18) nazywa taką sytuację „łapówką piętrową” – aby kogoś skorumpować, trzeba najpierw zainwestować płatność nieformalną w zamian za ekskluzywną wiedzę na temat nieformalnych reguł gry. Dawcy regulacji muszą zainwestować swoje zasoby w przygotowanie pewnego sprzyjającego kontekstu. Ujmując to samo w kategoriach socjologicznych, powiemy, iż korumpowani płacą określoną cenę, chcąc stworzyć definicję sytuacji akceptowalną otoczenia (dla opinii publicznej, mediów, organów kontroli). Dawca regulacji może także być zmuszony odpłacić się swoim zwierzchnikom częścią nieformalnej korzyści, bezpośrednio lub pośrednio (datek na kampanię wyborczą). Otoczenie społeczne korumpowanego, jeśli nie zostanie odpowiednio zneutralizowane poprzez np. zaspokojenie roszczeń, może zgłosić sprawę instytucjom ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Te zaś prowadząc długotrwałe postępowania angażujące działania wielu osób także poniosą (niezależnie od rezultatów postępowania), w ostateczności pokrywane przez podatnika, znaczne koszty działania w odpowiedzi na korupcyjną pogoń za rentą w procesie legislacyjnym. Dodatkowo, upowszechnienie się wiedzy o skorumpowaniu urzędników państwa może wywołać spadek zaufania do instytucji publicznych (Mapa korupcji 2010: 89) i w konsekwencji wzrost przyzwolenia na korupcję wśród obywateli. Natomiast konkurenci rynkowi podmiotów wykorzystujących korupcyjną pogoń za rentą mogą dojść do wniosku, że korupcja jest dla nich warunkiem koniecznym utrzymania się na rynku.

5.2. Wysoki poziom śmiertelności na drogach jako koszt korupcji

Polska od lat zajmuje najwyższe miejsca w europejskich rankingach śmiertelności na drogach: „W Polsce wypadki drogowe to pierwsza przyczyna zgonów

mężczyzn do 44 roku życia – nadumieralność jest trzykrotna w stosunku do Europy zachodniej. W Polsce rocznie ginie na drogach 150 osób na milion obywateli, podczas gdy w krajach najbezpieczniejszych – Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii – 50–60. Wskaźnik śmiertelności okołowypadkowej w Polsce wynosi ok. 11 zabitych na 100 wypadków, w Europie Zachodniej średnio 4,5/100 wypadków” (Goniewicz i Goniewicz 2009: 1). Przyjmijmy, że warunki klimatyczne w naszym kraju wpływające na utrudnienia w komunikacji drogowej nie są istotnie gorsze niż w Niemczech czy w krajach skandynawskich.

Można analitycznie wyodrębnić trzy grupy przyczyn wypadków na drogach (Symon 2011: 26):

- czynnik ludzki, czyli technika i kultura jazdy,
- stan techniczny pojazdów,
- jakość infrastruktury drogowej.

Jak wykażemy poniżej, wszystkie trzy powyższe kategorie w znacznym stopniu podlegają uwarunkowaniom czyniącym je podatnymi na korupcję.

Vito Tanzi i Hamid Davoodi z Międzynarodowego Funduszu Walutowego wykazali na podstawie analizy korelacji statystycznych, że wysoki poziom korupcji politycznej powoduje istotny spadek jakości infrastruktury komunikacyjnej (Tanzi i Davoodi 1997: 17–20). Co więcej, korupcja wpływa także hamująco na rozwój infrastruktury drogowej. Mniejsza ich podaż wpływa hamująco na przepustowość, co także przyczynia się do wzrostu ryzyka wypadków.

Na podstawie danych o stwierdzonych przypadkach korupcji w Polsce Centralne Biuro Antykorupcyjne opracowało zbiór obszarów szczególnie obfitujących w nadużycia. Wśród nich znajdowały się: nadawanie uprawnień komunikacyjnych oraz zezwolenia na dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego (Mapa korupcji 2010: 16–17). Jak słusznie zauważa Bzymek (2010: 7), stwierdzony w „Mapie korupcji” podział pracy i specjalizacja osób odpowiedzialnych za proceder łapownictwa przy zdobywaniu prawa jazdy pozwala na stawianie tezy o nieformalnym zinstytucjonalizowaniu korupcji w tym obszarze. Właśnie procedura zdobywania prawa jazdy jest kluczowym elementem kształtujących technikę prowadzenia i kulturę jazdy potencjalnego kierowcy. To, że Polacy sprowadzają najczęściej na świecie używanych aut i że w naszym kraju dominują pojazdy stare⁸³, również jest zależne od rozpowszechnienia korupcji, ale raczej pośrednio. Zaś opłacanie łapówką pozytywnego załatwienia przeglądu stanu technicznego pojazdu powoduje zwiększoną obecność na polskich drogach samochodów w złym stanie technicznym nie spełniających norm bezpieczeństwa.

⁸³ <http://www.polskieradio.pl/7/104/Artykul/305692>, Polacy-sprawdzają-najwięcej-na-świecie-używanych-aut.

5.3. Koszt działalności antykorupcyjnej

W demokratycznym kontekście społecznym – krajowym i międzynarodowym – w takim, w jakim znajduje się od roku 1989 Polska, korupcja rodzi potrzebę przeznaczania pewnej części zasobów społecznych na różne formy przeciwdziałania korupcji. Są to intelektualne zasoby badaczy, monitorujący potencjał mediów i organizacji III sektora oraz (tu prawdopodobnie wchodzący w grę koszt jest zasadniczo najłatwiejszy do oszacowania) zasoby organizacyjne instytucji publicznych, które zajmują się (nawet jeśli tylko pozorują) przeciwdziałaniem korupcji. Idzie zarówno o działania czysto edukacyjne, np. wprowadzanie określonych treści do systemu edukacji publicznej, jak i o „twarde” działania operacyjne policji i tajnych służb. Im mniejsze zagrożenie korupcją, w tym większym stopniu wszystkie wchodzące w grę rodzaje zasobów mogą być przeznaczane na rozwiązywanie innych problemów społecznych (np. zwalczanie innych form przestępczości).

Jednym z takich istotnych społecznie kosztów mogą stać się zagrożenia dla wolności obywatelskich, które powstają wtedy, gdy ze względu na publicznie deklarowaną skalę zagrożeń korupcyjnych (niezależnie od ich faktycznej skali), policja, tajne służby lub/i inne wyspecjalizowane agendy państwa otrzymują daleko idące uprawnienia do pozyskiwania informacji dotyczących życia obywateli. W pewnych kontekstach kulturowo-medialnych zwalczanie korupcji może prowadzić nadmiernej podejrzliwości i przeto negatywnie wpływać na poziom kapitału społecznego zaufania.

Dodatkowym kosztem mogą być napięcia między różnymi instytucjami publicznymi, gdy np. organizacje dedykowane do zwalczania korupcji wyposażane są w uprawnienia lub/i zasoby mogący być przedmiotem zazdrości ze strony innych agend państwa prawa.

Chociaż należy przyjąć, iż niekiedy poniesienie tego typu kosztów, które są w tej części opracowania omawiane, może być w pełni uzasadnione, w ogólnym analitycznym modelu społecznych kosztów korupcji także muszą być one uwzględnione.

5.4. Niski poziom kapitału społecznego jako koszt korupcji oraz jako bariera rozwojowa Polski

Kapitał społeczny to, w pewnym uproszczeniu, poziom zaufania w danym otoczeniu społecznym. Istnieją liczne badania wskazujące na silną i istotną korelację między poziomem kapitału społecznego a rozpowszechnieniem korupcji

(Lambsdorff 2007: 29). Uważa się, że kapitał społeczny jest koniecznym akceleratorem rozwoju cywilizacyjnego. Obniża on koszty transakcyjne, umożliwia realizację złożonych przedsięwzięć, wymagających współpracy wielu podmiotów itp. Jednakże badania empiryczne mające potwierdzić silną i istotną korelację między poziomem zaufania a wzrostem gospodarczym nie dają jednoznacznych wyników. Obie kategorie – „kapitału społecznego” i „korupcji” – zrobiły podobną karierę w świecie nauki i polityki w latach 90. Początkowo pojawiły się badania sugerujące, że są to uniwersalne i konieczne czynniki rozwoju gospodarczego (Putnam 1995). Trop ten podchwyciły międzynarodowe instytucje finansowe, politycy i publicyści. Zaczęto opracowywać programy rozwoju gospodarczego (np. OECD 2001) oparte na badaniach związanych z korupcją i kapitałem społecznym. Z czasem zaczęły pojawiać się wyniki badań podważające uniwersalność i zasadność stosowania tych kategorii (Hjerpe 2003). Okazało się, że zarówno na poziomie definicji jak i pomiaru tychże zjawisk napotyka się wiele barier metodologicznych. Zaczęto w dyskusjach naukowych kwestionować jednoznaczność związku między wpływem omawianych kategorii a wzrostem gospodarczym. Okazało się, że nie sposób zignorować np. przypadków arabskich państw zrzeszonych w OPEC. Cechuje je utrzymujący się od lat dynamiczny rozwój gospodarczy, relatywnie wysoki poziom korupcji i niski poziom zaufania. Jednakże nie podważa się samego wpływu poziomów korupcji i zaufania na warunki sprzyjające rozwojowi. Raczej dyskutuje się siłę i uwarunkowania związku niż sam kierunek wpływu.

Będąc świadomymi powyższych zastrzeżeń zwróćmy uwagę na stwierdzenia Janusza Czapińskiego, który jako barierą rozwojową Polski wskazuje właśnie zbyt niski poziom zaufania:

„[Czapiński] (...)W porównaniach międzynarodowych bardzo dobrze widać, że przy pewnym poziomie zamożności kapitał ludzki przestaje mieć znaczenie, a sprawą kluczową staje się kapitał społeczny.

[Żakowski] A gdzie jest ten próg?

[Czapiński] Licząc w dolarach z 2000 r. przejście fazowe (czyli skokowe) następuje pomiędzy 8 a 10 tys. USD PKB na osobę, a współczesna Polska sytuuje się 7 tys. Znaczy to, iż Polska po wzbogaceniu się o mniej więcej dalsze 20 proc. osiągnie próg rozwoju bazującego na dotychczasowych zasobach (głównie na kapitale kulturowym wypracowanym przez umasowienie od r. 1989 szkolnictwa wyższego). (...) I wtedy kluczem do dalszego rozwoju przestanie być to, co każdy z nas nosi w sobie – wykształcenie, zdrowie, indywidualna sprawność – a stanie się to, co jest między nami. Słabość więzi społecznych – brak zaufania, korupcja, nepotyzm, brak nieformalnych kontaktów, zamknięcie we własnych małych

światach – stanie się przeszkodą o niezwyklej sile hamowania. (...) Nie przepowiadam permanentnej recesji. Przewiduję tylko niskie tempo rozwoju. Bez kapitałów społecznych do przodu się już nie posuniemy” [Czapiński, 2009].

W raporcie podsumowującym najnowszą edycję badania Diagnoza społeczna (2009) Czapiński pisze, że: „Pod względem ogólnego zaufania zajmujemy przedostatnie miejsce wśród krajów objętych badaniem 'European Social Survey' (ESS) w 2006 r. (wykres 6.3.1). W Polsce z opinią, że „większości ludzi można ufać”, zgadzało się według naszego badania zaledwie 10,5% respondentów w 2003 r. i 2005 r., 11,5% w 2007 r. i 13,4% w 2009 r., a w ESS w 2006 r. – 15,9% – ponad czterokrotnie mniej niż w Danii i Norwegii, które w ostatnim rankingu jakości życia zajęły wśród 179 państw odpowiednio 2 i 13 miejsce” (tamże: 271–272). Przypomnijmy, że oba państwa skandynawskie, według różnych indeksów korupcji, są uważane za jedne z najmniej skorumpowanych na świecie.

W świetle wielu innych ujęć, w tym TWP jest to trafne podejście. Czapiński jednak w swoich analizach nie bierze pod uwagę wpływu korupcji na poziom kapitału społecznego. Korupcja współtworzy formy kapitału społecznego, które określane są mianem brudnego, perwersyjnego lub ekskluzywnego (zob. Rubio 1997) – obejmującego grupy lub środowiska o zamkniętym albo dość ściśle kontrolowanym dostępie. Powstają obszary enklawowe cechujące się znacznie wyższym od otoczenia społecznego poziomem wewnętrznego zaufania, które, w sposób mniej lub bardziej zorganizowany, pasożytują na zasobach publicznych (instytucjonalizują różne formy tzw. jazdy na gape). Te formy kapitału społecznego są typowe dla sieci klientelistycznych, ze swej natury nieformalnych, które potrafią dokonywać dystrybucji istotnych zasobów z pominięciem oficjalnie obowiązujących procedur (np. przy zamówieniach publicznych).

Dlatego też strategie od/budowy i pomnażania kapitału społecznego (bez czego potencjał rozwojowy kraju będzie w istotnych aspektach zablokowany) muszą obejmować wprowadzenie przemyślanych polityk antykorupcyjnych jako strukturalnie osadzonego elementu polityk publicznych (por. Hausner 2008).

Aktualny stan wiedzy z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych uprawnia do mówienia o istotnym pozytywnym wpływie wysokiego poziomu zaufania na rozwój gospodarczy. Podobnie jak w przypadku kosztów korupcji, tak samo dokładna wartość kosztów braku zaufania jest problematyczna. Jednakże panuje zgoda co do tego, że wysoki poziom zaufania w społeczeństwie wpływa hamująco na korupcję co razem przekłada się na efektywność funkcjonowania instytucji.

6. Podsumowanie i rekomendacje

Istotnym problemem w badaniu kosztów zachowań korupcyjnych jest m.in. brak dostępności kompletnych i wiarygodnych danych na temat zjawiska. W opracowaniu „Stan korupcji w Polsce...” (2009: 42; por. Bzymek 2010: 13) sformułowano w podsumowaniu tezę, że brakuje zunifikowanego systemu gromadzenia informacji o korupcji w Polsce. Ze względu na cele niniejszego zadania znikome znaczenie prezentują dane o wartości nienależnych korzyści pochodzące ze statystyk kryminalnych. Mimo stosunkowo dużej wiarygodności częściowej są one niereprezentatywne, gdyż odzwierciedlają one znikomą część niektórych tylko nielegalnych zachowań. Już sam fakt, że korupcja została wykryta, świadczy o niższej kompetencji przestępczej sprawców, czyli w danej próbie najprawdopodobniej brakować będzie szczególnie istotnych strukturalnie przypadków *grand corruption*.

Jeśli wiedza o kosztach korupcji potrzebna jest do uprawomocnienia polityki antykorupcyjnej, to taką funkcję ideologiczną mogą pełnić oszacowania ilościowe kosztów korupcji publikowane w ratingach międzynarodowych instytucji finansowych. Jednakże, koszty korupcji mierzone ekonometrycznie, jeśli traktowane dosłownie, mają sens wyłącznie w międzynarodowym ujęciu porównawczym.

Przeprowadzona analiza sugeruje, że całokształt kosztów składających się na zachowania korupcyjne pozostaje nieznanym. Można jednakże, bazując na modelu teoretycznym, analitycznie wyodrębnić niektóre typy kosztów, które są możliwe do oszacowania. W odniesieniu do opracowanej we wstępie typologii kosztów korupcji nasuwają się następujące wnioski:

- badania sondażowe na reprezentatywnych próbach oraz analizy kosztów korupcji ponoszonych przez poszczególne branże lub grupy umożliwiają oszacowanie kosztów korupcji typu nr 1,
- koszty korupcji typu 2. i 3., czyli ponoszone przez korumpowanych pozostają w największym stopniu nie znane ze względu na brak wystarczającej liczby wiarygodnych danych na temat zachowań funkcjonariuszy angażujących się w korupcję. Pionierskie znaczenie dla rozpoznania tej kwestii mają rozwijane w ostatnich latach teorie funkcjonowania instytucji nieformalnych (Efendic, Pugh i Adnet 2011; Helmke i Levitsky 2004; Meyer, red. 2008; de Soysa i Jutting 2006; Waldström 2001; Winiecki 2000),
- współczesny namysł teoretyczny każe sądzić, że głównym kosztem korupcji ponoszonym przez społeczeństwo jest koszt nr 4. Jego ilościowy wymiar w pewnym przybliżeniu pozwalają określać narzędzia ekonometryczne, jednakże dają one zbyt rozbieżne wyniki aby móc prawomocnie stwierdzać

dokładniejszy, wymierny charakter tychże strat. Dlatego bardziej zasadne metodologicznie jest szacowanie powodowanych przez korupcję strat o charakterze jakościowym, takich jak analizowana w opracowaniu nadmierna śmiertelność na drogach czy niska jakość prawa. To także istotne choć niewymierne koszty korupcji typu nr 4,

- szacowanie kosztów nr 5. jest domeną instytucji kontrolnych państwa takich jak np. Najwyższa Izba Kontroli czy Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jednakże koszty te ograniczają się do poszczególnych przypadków korupcji w związku z czym trudno jest ekstrapolować je na całą populację nadużyć. W związku z tym koszty typu nr 5 także w całości pozostają nie znane,
- koszty typu 6. mogą być szacowane zarówno ilościowo jak i jakościowo. Mogą tu być wykorzystywane reprezentatywne badania socjologiczne (np. Czapiński 2009) jak i studia przypadków,
- nakłady na działalność antykorupcyjną instytucji państwa (koszt nr 7) są najłatwiejsze do oszacowania gdyż określa jest suma wydatków budżetowych poniesiona przez poszczególne podmioty. Jednakże należy je także traktować jako swoistą inwestycję. Jeśli koszt funkcjonowania instytucji antykorupcyjnej nie zostałby poniesiony, straty społeczne i ekonomiczne mogłyby być jeszcze większe.

6.1. Rekomendacje praktyczne

Do czasu ustabilizowania się na gruncie międzynarodowych badań porównawczych wystandaryzowanej metody pomiaru kosztów nielegalnych wymian dla całej gospodarki, rekomendujemy poprzestanie na analizowaniu, na potrzeby polityki antykorupcyjnej, kosztów ograniczonych dla poszczególnych branż, sektorów czy grup.

Sondaże na próbach reprezentatywnych są stosowanym na świecie narzędziem pomocniczym służącym do zdobywania danych pomocniczych w celu opracowywania polityki antykorupcyjnej. Ewentualne wykorzystanie tej metody do szacowania niektórych kosztów łapownictwa może być wykorzystane np. do celów ewaluacji skuteczności polityki antykorupcyjnej.

Ponieważ jednym ze strukturalnych warunków sprzyjających korupcji jest zjawisko konfliktu interesów (niekiedy świadomie aranżowanego – zob. Wedel 2009), należy w instytucjach publicznych wprowadzać sprawdzone już w wielu krajach sposoby zarządzania takimi konfliktami (zob. np. „Disclosure and management of conflict of interest for advisers” 2005).

W związku z patologiami w procesie ustawodawczym rekomendujemy powołanie niezależnej instytucji kontrolującej jakość uchwalanego prawa i wyposażenie jej w niezbędne kompetencje.

6.2. Rekomendacje badawcze

Większość badań empirycznych dotyczy prostych form petty corruption zaś wyzwaniem badawczym jest analiza zjawisk grand corruption i state capture. Rekomendujemy rozważenie zaprojektowania badania analizującego te zjawiska w Polsce.

Rekomendujemy zanalizowanie źródeł i uwarunkowań oddziaływania najbardziej wpływowych grup interesu na proces ustawodawczy w naszym kraju. Szczególną uwagę należałoby skierować na zagadnienia zasobów dzięki którym grupy są w stanie wpływać na regulacje w celu wspierania lub obrony własnych interesów.

Należy wypracować i zastosować heurystyki rozpoznawania konfliktu interesów, zwłaszcza natury strukturalnej (zob. Zybortowicz 2011) jako narzędzie identyfikacji tych sfer życia instytucjonalnego gdzie może występować koncentracja szczególnie wysokich społecznych kosztów korupcji.

Rekomendujemy podjęcie próby pozyskania do celów badawczych szczegółowych danych o przestępstwach i o przestępcach korupcyjnych będących w posiadaniu właściwych instytucji państwa (Bzymek 2010: 6). Rekomendujemy przeprowadzenie szerszej zakrojonego badania kryminologicznego, obejmującego swym zasięgiem całe minione 20-lecie, uwzględniającego także postępowania nie zakończone orzeczeniem sądu (Bil 2011: 25).

Rekomendujemy zbadanie uwarunkowań zachowań polityków i innych urzędników państwowych angażujących się w korupcyjne wymiany. Socjologiczne i ekonomiczne teorie działania instytucji nieformalnych umożliwiają konceptualizowanie takich zjawisk i ich analizę w zdyscyplinowany analityczny sposób.

7. Bibliografia

Afeltowicz Ł., *Zawłaszczone państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczna: krytyczna analiza koncepcji state capture*, „Studia Socjologiczne” 2010, nr 196.

- Alvaro Cuervo-Cazura, *Better the Devil You Don't Know: Type of Corruption and FDI in Transition Economies*, „Journal of International Management” 2007/2008.
- Bauman Z., *Spoleczeństwo XXI wieku. Jak jesteśmy manipulowani. Jacek Żakowski rozmawia z Zygmuntem Baumanem*, „Polityka. Niezbędnik inteligenta” 2004, nr 50, s. 3–9.
- Buchanan J.M., *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax 2003, www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf – dostęp: VIII 2011.
- Buscaglia E. i van Dijk J, *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*, 2003, <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=ed-gardobuscaglia> – dostęp: IX 2011.
- Bzymek T., *Recenzja raportu Mapa Korupcji za lata 2004–2009*, Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 2010.
- Ciocchini F. i Durbin E., Tat-chee Ng. D., *Does Corruption Increase Emerging Market Bond Spreads?*, „Journal of Economics and Business” 2003, vol. 55, s. 503–528.
- Coleman J.S., *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, red. Ł. Zebrowski i in., Warszawa 2006, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, s. 145–163.
- Corruption Fighters' Tool Kit*, Transparency International 2003, <http://www.transparenciamexi-cana.org.mx/documentos/ENCBG%202001/National%20Survey%20of%20Corruption%20and%20Good%20Government%20Toolkit.pdf> – dostęp: VIII 2011.
- Czapiński J., *Polska smuta. Rozmowa z prof. Januszem Czapińskim o kryzysie zaufania, nepotyzmie oraz dobrym i złym kapitale społecznym*, 2009, <http://www.polityka.pl/kraj/287610,1,polska-smuta.read> – dostęp: IX 2011.
- Czapiński J. i Panek T., *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, 2009, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf – dostęp: IX 2011.
- Depken C.A. i Lafountain C.L., *Fiscal consequences of public corruption: Empirical evidence from state bond ratings*, „Public Choice” 2006, 126, s. 75–85.
- De Soysa I. i Jütting J., *Informal Institutions and Development: Think local, act global? The OECD Development Center and the Development Assistance Committee-Network on Governance (GOVNET)*, 2006, www.oecd.org/dataoecd/52/16/37790393.pdf – dostęp: IX 2011.

- Disclosure and management of conflict of interest for advisers. 2GG5*, Published by the Department of Treasury and Finance, State of Victoria, Australia, [http://www.partnerships.vic.gov.au/CA257G85GGG35EB6/WebObj/AdvisoryNoteDisclosure&ConflictofInterest/\\$File/Advisory%2GNote%2GDisclosure%2G&%2GConflict%2Gof%2GInterest.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA257G85GGG35EB6/WebObj/AdvisoryNoteDisclosure&ConflictofInterest/$File/Advisory%2GNote%2GDisclosure%2G&%2GConflict%2Gof%2GInterest.pdf) – dostęp: IX 2011.
- Dolnicki B. i Cybulska R., *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym. Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, 2011.
- Dreher A. i Herzfeld T., *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*, 2005, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID734184_code333298.pdf?abstractid=734184&mirid=1 – dostęp: VII 2011.
- Efendic A. i Pugh G.T., Adnett N.J., *Confidence in Formal Institutions and Reliance on Informal Institutions in Bosnia and Herzegovina*, „Economics of Transition” 2011, Vol. 19, Issue 3, July, s. 521–540.
- Friedman E. i in., *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, „Journal of Public Economics” 1999, 76 (2000), s. 459–493.
- Gunning J.P., *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości, Finansów i Zarządzania im. Profesora Romualda Kudlińskiego, 2001.
- Goniewicz M. i Goniewicz K., *Wypadki drogowe w Polsce – czynniki sprawcze i zapobieganie*, „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 9, <http://www.ochrona.pracy.pl/41989> – dostęp: XI 2011.
- Hartle D.G., *The Theory of 'Rent Seeking': Some Reflections*, „The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie” 1983, nr 16, s. 539–554.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
- Hellman J.S., Geraint J., Kaufmann D., *Seize the State, Seize the Day” State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, „Policy Research Working Paper” 2000, 2444, World Bank Institute.
- Helmke G. i Levitsky S., *Informal Institutions and Comparative: A Research Agenda*, „Perspectives on Politics” 2004, vol. 2, nr 4, s. 725–740.
- Hjerppe R., *Social Capital and Economic Growth*, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k307.pdf 2003 – dostęp: IX 2011.
- Home Office, 2007. *Organised crime: revenues, economic and social costs, and criminal assets available for seizure*, <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/freedom-of-information/released-information1/foi-archive-crime/9886.pdf?view=Binary>, dostęp: IX 2011.

- Kaufmann D. i Montoriol-Garriga J., Recanatini F., *How does Bribery affect public service delivery? Micro-Evidence from Service Users and Public Officials in Peru*, „Policy Research Working Paper” 2008, 4492, http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20080128090947&cid=decresearch – dostęp: IX 2011.
- Kaufmann D., *Governance Redux: The Empirical Challenge*, 2003, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govred ux.pdf> – dostęp VIII 2011.
- Kaufmann D., *Myths and Realities of Governance and Corruption*, 2005, http://mpr.ub.uni-muenchen.de/8089/1/Myths_Realities_Gov_Corruption.pdf – dostęp: VII 2011.
- Każmierczak A., *Bogaci zaniżają dochody. Rozmowa z Pawłem Tunia*, „Nasz Dziennik” 2007, 148 (2861), 27 czerwca.
- Kochanowski J., bdw. *O dobrą administrację*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf> – dostęp: IX 2011.
- Kubiak A., *Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr korupcji 2006. Raport z badań*, <http://www.batory.org.pl/doc/doswiadczenia-korupcyjne-polakow.pdf> – dostęp: VII 2011.
- Lambsdorff J.G., *Corruption and rent-seeking*, „Public choice” 2001, nr 113, s. 97–125.
- Lambsdorff J.G., *How corruption affects economic development*, 2003, http://www.wiwi.unipassau.de/fileadmin/dokumente/lehrstuehle/lambsdorff/Papers/C_Development.pdf, dostęp: VII 2011.
- Lambsdorff J.G., *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Lambsdorff J.G., *Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption!*, „Diskussionsbeitrag” 2005, Nr. V-31-05, <http://www.aueb.gr/deos/seminars/Lambsdorff26-5-05.pdf> – dostęp: VIII 2011.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2008.
- Mapa korupcji. 2010. Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Mauro P., *Corruption and Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1995, 110 (3), s. 681–712.

- Meyer G. (red), *Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine*, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, 2008.
- National Survey on Corruption and Good Governance*, Transparencia Mexicana, 2002, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCDBG%202001/National%20Survey%20of%20Corruption%20and%20Good%20Government%20Toolkit.pdf> – dostęp: IX 2011.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, 2007.
- OECD, *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/36/40/33703702.pdf> – dostęp: IX 2011.
- Plażek S., *Wymóg niekaralności w służbie publicznej – treść i zakres podmiotowy zakazu, propozycje systemu jego rzeczywistego przestrzegania, w tym również bieżące monitorowanie*, Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 2010.
- Prasad B., *Cost of Corruption: A Survey of the Literature*, 2008 <http://www.plp.org.fj/Uploads/PageContent/file/Cost%20of%20Corruption%20PLP%20final.pdf> – dostęp: VII 2011.
- Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Biuletyn RPO” 2008, nr 60, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12124042030.pdf> – dostęp: IX 2011.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo „Znak”, Kraków 1995.
- Raczyński M. i in., *W pogoni za rentą*, Wydawnictwo READ ME, Warszawa 1998.
- Robertson C.J, Watson A., *Corruption and Change: The Impact of Foreign Direct Investment*, „Strategic Management Journal” 2004, 25, s. 385–396.
- Rock M.T. i Bonnett H., *The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment*, w: „World Development” 2004, 32 (6), s. 999–1017.
- Rothstein B., *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*, „QoG Working Paper Series” 1997, 2007:3, http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2007_3_Rothstein.pdf – dostęp: VIII 2011.
- Rubio M., *Perverse Social Capital – Some Evidence from Colombia*, „Journal of Economic Issues” 1997, 31(3), s. 805–816.
- Rybiński K. i Lewandowska-Kalina M., *Czyje interesy realizuje Sejm?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, 4 lipca, <http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/344012,czyje-in-teresy-realizuje-sejm.html> – dostęp: VIII 2011.

- Schleifer A. i Vishny R.W., *Corruption*, „The Quarterly Journal of Economics” 1993, Vol. 108, No. 3, s. 599–617.
- Stan korupcji w Polsce 2009. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2008*, Zarząd Analiz i Ewidencji CBA.
- Staśkiewicz W., *Stanowienie prawa*, w: *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 45–52.
- State Budget 2009, Executive Summary. State Budget 2009, Hellenic Republic Ministry of Economy and Finance, 2009, http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/31/fe/31/31fe31065a2624605759fbc47782d55abdb24c53/application/pdf/exec_sum_2009.pdf - dostęp: VIII 2011.
- Symon E., *Wypadki drogowe w Polsce w 2010 roku*, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Zespół Profilaktyki i Analiz, 2011, http://www.krbrd.gov.pl/download/pdf/wypadki_drogowe_w_polsce_w_2010_roku.pdf – dostęp: IX 2011.
- Szulik M., *Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego*, Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 2010.
- Tanzi V. i Davoodi H., *Corruption, Public Investment and Growth*, International Monetary Fund Working Paper, 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf> – dostęp: VII 2011.
- Tekin-Koru A., *Corruption and the ownership composition of the multinational firm at the time of entry: Evidence from Turkey*, „Journal of Economics and Finance” 2006, 30(2), s. 251–269.
- The Chartered Institute of Building, *Corruption in the UK Construction Industry*, 2006, <http://www.giacentre.org/documents/CIOB.CORRUPTIONSURVEY.2006.pdf> – dostęp: VII 2011.
- Tollison R.D., *Rent seeking: A survey*, „Kyklos” 1982, nr 35, s. 575–602.
- Tullock G., *Rent Seeking*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1993.
- Waldstrøm C, *Informal Networks in Organizations – A literature review*, „DDL Working Paper” 2001, No. 2, February.
- Wedel J., *Shadow Elite. How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and the Free Market*, New York: Basic Books, 2009.
- Welsch H., *Corruption, Growth, and the Environment: a Cross-Country Analysis*, „Environment and Development Economics” 2003, vol. 9 (5), s. 663–693.
- Welsch H., *The Welfare Costs of Corruption*, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere, 2005.

- Winiecki J., *Formal and Informal Rules in Post-Communist Transition*, w: *A Liberating Economic Journey: Post-Communist Transition: Essays in Honour of Ljubo Sirc*, red. A. Brzeski i J. Winiecki, London: CRCE, 2000, s. 277–337.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- World Bank, *Costs of Corruption*, 2004, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> – dostęp: VIII 2011.
- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, w: „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Zybertowicz A., *Polityczna pogoń za rentą jako zagrożenie dla spójności społecznej i modernizacji (część II: Ilustracje i rekomendacje)*, w: M.G. Woźniak, *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki nr 16*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010, s. 48–75.
- Zybertowicz A., *Strukturalny konflikt interesów jako fundament III RP*, w: *Racja stanu*, praca zbiorowa, Zysk i S-ka, Poznań 2011, s. 339–372.