

CZY MOŻNA MÓWIĆ O ISTNIENIU „SYSTEMU RZETELNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO W POLSCE”?

PODSUMOWANIE WYNIKÓW MONITORINGU

Obraz, jaki wyłania się na podstawie raportów składających się na ocenę instytucji, które z czasem mogłyby się przekształcić w spójny system rzetelności życia publicznego w Polsce, można określić jako średnio zadowolający. Ogólna charakterystyka problemu korupcji w Polsce, zaprezentowana w dalszej części raportu, pozwala jednak sformułować tezę, że nie jest to zjawisko o dramatycznych rozmiarach lub zagrażające fundamentom państwowości i porządku społecznego w Polsce.

MIMO PEWNYCH SUKCESÓW TRZEBA WRÓCIĆ DO PODSTAW

Z części raportu, w której opisujemy charakterystykę problemu korupcji (*corruption profile*) w Polsce, wynika przede wszystkim, że obecnie nie jest to już zjawisko o charakterze systemowym, jakim było jeszcze choćby w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Taki wniosek wypływa zarówno z przeprowadzonej oceny (o czym będzie jeszcze mowa), jak i z innych danych, które przywołujemy między innymi w niniejszym opracowaniu. Na przykład dwa kluczowe wskaźniki – „rządy prawa” i „kontrola korupcji” – pochodzące z zestawu World Governance Indicators, przygotowanych przez Bank Światowy na potrzeby międzynarodowych analiz i porównań, pokazują, że w okresie kilku lat poprzedzających publikację tego opracowania Polska zyskiwała coraz lepszą opinię w oczach analityków, inwestorów, przedsiębiorców i ekspertów oceniających kraj pod kątem jakości rządzenia czy łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Podobną konkluzję można wysnuć z wyników monitoringu Global Integrity Index z 2010 roku, w którym na 100 możliwych punktów Polska uzyskała 80 (por. rozdział Korupcja w Polsce). Wynik ten oznacza, że zdolności Polski do kontrolowania korupcji w tak kluczowych obszarach, jak działalność gospodarcza, procesy polityczne (w tym na przykład funkcjonowanie partii politycznych czy prawo wyborcze), działanie podstawowych organów władzy wykonawczej, sędowniczej czy ustawodawczej, lub za pomocą takich instrumentów, jak organizacje pozarządowe, służba publiczna, organy ścigania czy centralne instytucje antykorupcyjne, zostały ocenione jako średnie. Sytuacja zatem nie jest zła, mamy do dyspozycji wiele skutecznych instrumentów przeciwdziałania korupcji, które wykorzystujemy z większym lub mniejszym skutkiem. Jest jednak jeszcze sporo do zrobienia, co pokazują także analizy stanowiące podstawę niniejszego raportu.

Również ogólna ocena działań antykorupcyjnych prowadzonych przez polskie władze nie może być definitywnie zła. Brakuje w Polsce czegoś, co można by nazwać „polityką antykorupcyjną”, niemniej jednak nie jest tak, że w tym zakresie nic się nie działo i nic nie dzieje. Wiele pozytywnych zmian zaszło wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. W okresie przedakcesyjnym wykonano pierwsze pogłębione analizy problemu korupcji¹, w 2002 roku przyjęto pierwszą rządową strategię antykorupcyjną, w latach 2002–2005 uchwalono wiele istotnych zmian prawnych (na przykład specjalną nowelizację kodeksu karnego rozszerzającą penalizację korupcji). Także w kolejnych latach pojawiały się mniej lub bardziej udane inicjatywy zmierzające do podniesienia standardów życia publicznego w Polsce (w 2006 roku powołano na przykład Centralne Biuro Antykorupcyjne, którego funkcjonowanie jest przedmiotem jednego ze szczegółowych raportów).

Jakkolwiek więc działania władz publicznych w zakresie ograniczania korupcji są w Polsce dość chaotyczne, czasem sprzeczne, a nawet kontrowersyjne, to jednak są kontynuowane i najwyraźniej przynoszą pewne rezultaty, czego odbicie możemy znaleźć w monitoringu, takim jak ten, albo w innych analizach wykonywanych przez instytucje międzynarodowe, jak grupa GRECO czy Bank Światowy.

Nie oznacza to jednak, że korupcja przestała być źródłem ryzyka. Zjawisko to wciąż występuje i będzie obecne w różnych segmentach życia publicznego, a poziom zabezpieczeń przed nim mógłby być jeszcze wyższy, na co wskazuje raport przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych.

Raport pokazuje, że problem z tworzeniem środowiska prawno-instytucjonalnego sprzyjającego walce z korupcją wynika głównie (co jest swoistym paradoksem) z wątków podstaw tego rodzaju działań.

Nasza analiza potwierdza, że niezmiennie od kilkunastu lat wola walki z korupcją wśród decydentów nie jest szczególnie silna. Świadczy o tym choćby to, że dotychczasowe próby podejmowania bardziej całościowych działań antykorupcyjnych nie były udane. Wspomniana już (i opisywana także dalej) rządowa strategia antykorupcyjna z 2002 roku, która była realizowana przez siedem lat, w rzeczywistości była dość chaotycznym zbiorem różnych rozwiązań, mniej lub bardziej związanych z problematyką poprawy jakości życia publicznego czy zwalczania przestępstw korupcyjnych.

Z kolei w latach 2009–2011 rząd właściwie nie prowadził żadnej horyzontalnej polityki antykorupcyjnej. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powołano co prawda pełnomocnika (w randze ministra) do spraw opracowania programu zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych, stanowisko to nie miało jednak wystarczającego wsparcia politycznego ani zasobów niezbędnych do przygotowania jakichkolwiek strategicznych działań w zakresie ograniczenia korupcji.

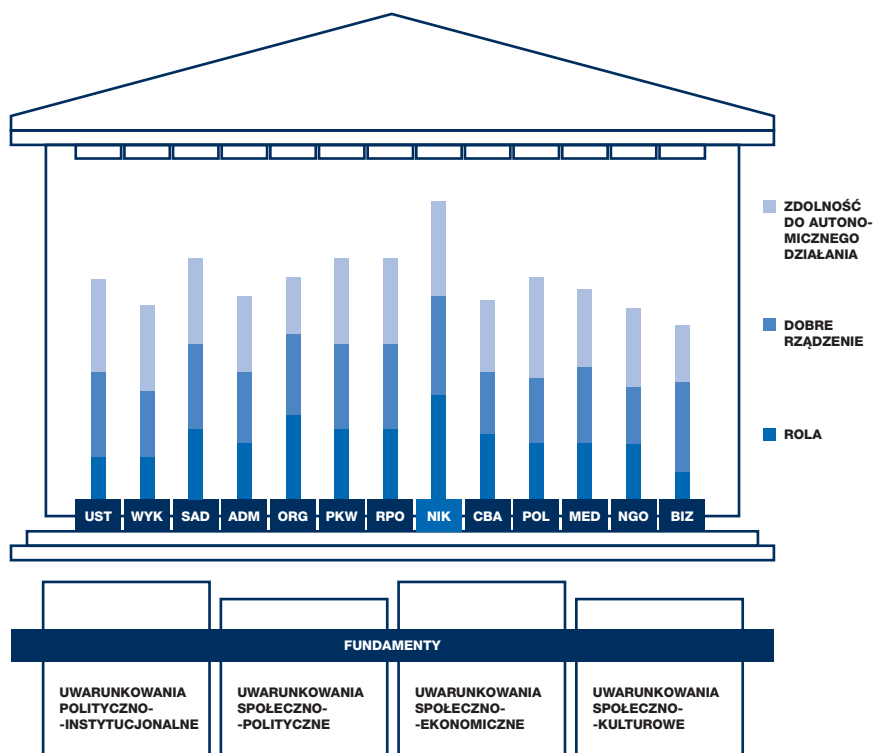
Historia nieefektywnych wysiłków zmierzających do sformułowania polityki antykorupcyjnej jest więc najlepszym dowodem na to, że otoczenie polityczne nie stanowi czynnika sprzyjającego budowie silnego systemu rzetelności, przejrzystości i jakości życia publicznego w Polsce.

Również w społeczeństwie można odczuć niedostatek potencjału, który sprzyjałby zwiększeniu i umocnieniu przejrzystości życia publicznego oraz tworzeniu efektywnych mechanizmów antykorupcyjnych. Co prawda, biorąc pod uwagę kilkanaście lat poprzedzających sporządzenie niniejszego opracowania, można odnotować, że Polacy są skłonni coraz silniej potępiać zachowania korupcyjne², to jednak społeczeństwo (włączając w to również organizacje pozarządowe)

1] *Korupcja w Polsce. Raport*, Bank Światowy, Warszawa 1999.

2] *Barometr korupcji 2009*, Fundacja im. Stefana Batorego, Centrum Badani Opinii Społecznej, Warszawa 2009.

SYSTEM RZETELNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO



UST władza ustawodawcza
WYK władza wykonawcza
SAD sądownictwo
ADM administracja publiczna
ORG organy ścigania
PKW Państwowa Komisja Wyborcza
RPO Rzecznik Praw Obywatelskich

NIK Najwyższa Izba Kontroli
CBA Centralne Biuro Antykorupcyjne
POL partie polityczne
MED media
NGO organizacje pozarządowe
BIZ biznes

niechętnie włącza się w inicjatywy mające na celu poprawę jakości rządzenia, zwiększenie przejrzystości życia publicznego czy ograniczenie korupcji. Korupcja jest potępiana, jednocześnie jednak przyzwolenie na nepotyzm i kumoterstwo wciąż jest powszechne, co gorsza zaś – bywa rozgrzeszane przez elity. Można tutaj wspomnieć na przykład sytuację z 2008 roku, gdy się okazało, że w strukturze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego szybkie kariery robili krewni i znajomi polityków Polskiego Stronnictwa Ludowego. Waldemar Pawlak, ówczesny wicepremier i szef stronnictwa, usprawiedliwiał wtedy tego rodzaju praktyki, dowodząc, że powinno cieszyć „kiedy dzieci wykazują podobne zainteresowania i chcą iść w ślady rodziców”³.

3| Nie ma nic złego w zatrudnianiu rodziny, „Dziennik”, 8 kwietnia 2008 roku.

Mobilizowaniu społeczeństwa do podejmowania działań na rzecz lepszej jakości życia publicznego i ograniczania korupcji nie sprzyjają także uwarunkowania kulturowe, w tym zwłaszcza niski poziom zaufania do instytucji publicznych, determinowany między innymi czynnikami historycznymi (głównie okresem rozbiorów i latami komunizmu, które nie sprzyjały budowaniu pozytywnego stosunku do państwa). Wydaje się, że w tym wypadku mamy do czynienia z kliniczem – niski poziom zaufania do organów publicznych demotywuje je do polepszania relacji ze społeczeństwem lub, co gorsza, prowadzi do przesadnej kontroli (objawiającej się mnożeniem niekoniernie efektywnych procedur i regulacji, na przykład w sferze zamówień publicznych), co z kolei blokuje wzrost zaufania do sektora publicznego. W rezultacie zostaje zablokowana możliwość ewoluowania instytucji publicznych w kierunku większej otwartości i sprawnego, bardziej przyjaznego funkcjonowania.

Relatywnie najsilniejszych podstaw podejmowania działań ukierunkowanych na ograniczanie korupcji, zwiększanie przejrzystości życia publicznego i wdrażanie zasad dobrego rządzenia można poszukiwać w obszarze gospodarki. W tej dziedzinie Polska, być może, nie osiągnęła spektakularnych sukcesów, zdołała jednak wypracować stabilizację. Sytuacja ekonomiczna społeczeństwa sukcesywnie się poprawia. Rośnie poziom jakości życia, firmy prywatne działają coraz efektywniej. Sektor finansów publicznych – co prawda powoli, ale jednak – jest reformowany. W szeroko pojętym sektorze gospodarczym korupcja oczywiście nie zniknęła, choć sposób funkcjonowania firm i polityka państwa wydają się coraz bardziej racjonalne.

Podsumowując, na poziomie podstawowym (lub na poziomie fundamentów – *foundations*, jeśli posłużyć się metaforą stosowaną przez Transparency International) dla budowy systemu przejrzystości i rozwiązań antykorupcyjnych Polska ma nie najgorszy potencjał. Jesteśmy zdolni budować lepsze, bardziej racjonalne, odporne na korupcję i nieprawidłowości państwo i społeczeństwo. Choć na poziomie kulturowym tolerancja wobec zachowań korupcyjnych wciąż jest zbyt silna, to na przykład zrozumieliśmy już, że chcąc mieć silną gospodarkę, musimy racjonalizować i podnosić poziom rzetelności życia publicznego. Rzecz w tym (co pokazują szczegółowe raporty), że ten potencjał nie we wszystkich obszarach życia publicznego jest wykorzystywany.

NAJLEPIEJ I NAJGORZEJ OCENIANE INSTRUMENTY BUDOWY SYSTEMU RZETELNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO

Podsumowując ten – bądź co bądź rozbudowany – materiał, warto skupić się na obszarach, które uzyskały skrajnie przeciwne oceny. Zacznijmy od tych, które zostały ocenione pozytywnie.

W całym monitoringu najwięcej punktów (88 na 100 możliwych) uzyskała Najwyższa Izba Kontroli. Tak dobra ocena tej instytucji bierze się przede wszystkim stąd, że mimo różnych zarwiowań izba zachowuje jednak dużą niezależność i profesjonalizm działania – i tak jest również postrzegana. Najwyższa Izba Kontroli uzyskała najwyższą notę właśnie między innymi ze względu na dobrą strukturę wewnętrzną, dbałość o właściwe wykonywanie funkcji, do których jest delegowana, wysokie standardy pracy kontrolerów.

Co prawda pojawiają się pewne rozbieżności między tym, co jest zapisane w prawie czy w kodeksie etyki obowiązującym pracowników Najwyższej Izby Kontroli, a praktyką (w raporcie odnotowano na przykład brak przejrzystych zasad korzystania przez delegatury izby z majątku komunalnego, co prowadziło do pewnych nieprawidłowości), w ogólnym

rozrachunku jednak izba jest jedną z niewielu instytucji w Polsce, której trudno coś poważnego zarzucić. A przy tym trudno również przecenić, jak ważną odgrywa rolę w przeciwdziałaniu korupcji oraz dbałości o przejrzystość i uczciwość w życiu publicznym. Ocena ogólnego potencjału Najwyższej Izby Kontroli jako ważnego elementu sieci instytucji przyczyniających się do poprawy życia publicznego w Polsce obniżają przede wszystkim takie czynniki, jak niedostateczne zasoby finansowe, zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli, które mogą się przyczynić do ograniczenia jej niezależności, i jednak ograniczona zdolność do forsowania własnych zaleceń czy rekomendacji wynikających z prowadzonych kontroli (w tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli w zasadzie może jedynie apelować, przypominać i oczywiście formułować wnioski o ściganie sprawców nieprawidłowości do prokuratury).

Drugim najmocniejszym filarem rzetelności życia publicznego w Polsce, jak wynika z przeprowadzonego monitoringu, jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Podobnie jak w wypadku Najwyższej Izby Kontroli, względnie wysoka ocena funkcjonowania tej instytucji wynika między innymi z niekwestionowanego prestiżu, jakim się ona cieszy. Według kryteriów, którymi się posługiwano, monitorując urząd rzecznika, wypadł on również bardzo dobrze – głównie dzięki zachowaniu wysokiego poziomu wewnętrznej transparentności działania, silnej pozycji rzecznika wobec innych organów władzy, niezależności od bieżącej sytuacji politycznej i profesjonalizmowi działania. Dobry wynik Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga jednak komentarza, ponieważ jest on przede wszystkim rezultatem obiektywnych uwarunkowań decydujących o formalnej sile tej instytucji.

Gdy jednak rozważymy, jaką rolę odgrywa rzecznik w zakresie przeciwdziałania korupcji, propagowania transparentności, umacniania wysokich standardów życia publicznego czy idei dobrego rządzenia, wówczas się okaże, że nie jest ona aż tak duża. To z kolei wynika z tego, że działania rzecznika skupiają się przede wszystkim na osiągnięciu celów związanych z poprawą w podstawowych obszarach praw obywatelskich, na przykład ochronie podstawowych wolności. Wśród tych priorytetów nie do końca zawierają się kwestie związane z szeroko rozumianą rzetelnością życia publicznego, przeciwdziałaniem korupcji czy prawem do dobrego rządzenia. Rzecznik poświęca zatem mniej uwagi takim sprawom, jak ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej, kontrola konfliktu interesów lub naruszanie kodeksów etycznych obowiązujących w administracji publicznej. Zapewne tego rodzaju zagadnienia mogłyby być częściej podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na to jednak brakuje potencjału instytucjonalnego (w tym przede wszystkim środków i zasobów ludzkich), co zresztą jest jednym z czynników obniżających ocenę działalności rzecznika w zakresie poprawy rzetelności życia publicznego.

Ujmując rzecz w skrócie, w urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich tkwi ogromny potencjał, który mógłby być wykorzystany do poprawy funkcjonowania innych elementów składających się na sieć instytucji, jakie mają największy wpływ na poziom rzetelności życia publicznego w Polsce – administracji publicznej, partii politycznych, organów ścigania, organizacji pozarządowych. Nie jest on jednak w stanie zaangażować się w tego typu działania ze względu na zasoby.

Omawiając obszary, w których określone instytucje najlepiej wykonują funkcje związane z podnoszeniem rzetelności życia publicznego, warto zwrócić uwagę na – może nie najlepszy, ale relatywnie dobry – wynik, jaki uzyskały partie polityczne. Rezultat ten może dziwić, choćby dlatego, że politycy, zwłaszcza ci zasiadający w parlamencie, nie cieszą się wysokim zaufaniem społecznym. W sondażach to oni (na zmianę ze służbą zdrowia) są oceniani jako najbardziej skorpumpowana grupa społeczna. Mimo to, według kryteriów przyjętych na potrzeby monitoringu, partie polityczne uzyskały aż 65 punktów.

Nie dajmy się jednak zwieść tej dobrej ocenie. Partie zawdzięczają ją przede wszystkim wysoko ocenionej zdolności do autonomicznego działania, której podstawą są nie najgorsze przepisy regulujące ich funkcjonowanie i mocne gwarancje niezależności działania. W obszarach rzetelności, przejrzystości działania i rozliczalności ocena była już jednak znacznie niższa (zwłaszcza w sferze praktyki).

Polskie partie polityczne nie mogą być zatem wzorem poprawnie działającej instytucji. Także ich rola jako ośrodków inicjujących czy inspirujących działania na rzecz poprawy jakości życia publicznego nie może być oceniona zbyt wysoko. Analogicznie jak w wypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, należy stwierdzić, że partie polityczne mają duży potencjał i niezbędne instrumentarium, żeby móc działać na rzecz podwyższenia poziomu rzetelności życia publicznego w Polsce. Nie są one jednak wykorzystywane.

Tymczasem na drugim – negatywnym – końcu skali, wśród najsłabszych elementów, na których docelowo powinien się opierać system rzetelności życia publicznego w Polsce, odnajdziemy biznes i organizacje pozarządowe. Nie najlepiej wypadły także władza wykonawcza (rozumiana przede wszystkim jako rząd) i sektor publiczny (analizowany głównie przez pryzmat administracji centralnej). Wszystkie te instytucje oceniono w zakresie 51–60 punktów. Spróbujmy przeanalizować te wyniki zbiorczo, wydaje się bowiem, że mają one pewien wspólny mianownik.

Otóż, z jednej strony, trzeci sektor i biznes, czyli dwa główne obszary, w których oddolnie i naturalnie powinna się pojawiać potrzeba walki o lepszą jakość życia publicznego, chęć kontrolowania władzy czy inicjatywy na rzecz poprawy funkcjonowania instytucji państwa, uzyskują niską ocenę. Dzieje się tak głównie dlatego, że właśnie w tych obszarach działania na rzecz większej rzetelności w życiu publicznym są rzadkie i mało efektywne.

W wypadku społeczeństwa obywatelskiego jedną z przyczyn jest to, że sami obywatele, nawet jeśli są świadomi problemów społecznych (między innymi korupcji) czy wyrażają w sondażach niezadowolony sposób, w jaki funkcjonuje administracja, rząd lub inne instytucje, rzadko podejmują starania o zmianę tej sytuacji, czego przejawem jest choćby niska frekwencja w wyborach. Jako społeczeństwo nie jesteśmy również skoryzy wspierać (na przykład przez filantropię) inicjatywy organizacji pozarządowych, które zajmują się problematyką walki z korupcją czy upowszechnianiem standardów dobrego rządzenia. Organizacje z kolei, biorąc pod uwagę cały trzeci sektor, koncentrują się raczej na innych problemach – zajmują się realizacją zadań publicznych (co, nawiasem mówiąc, uzależnia je od sektora publicznego i obniża ich potencjał jako ośrodków nacisku na rząd i polityków, aby ci zechcieli lepiej dbać o interes publiczny), ich głównym polem działania jest bowiem świadczenie różnych usług publicznych i prowadzenie działalności charytatywnej.

Podmioty zajmujące się działalnością strażniczą czy innymi kwestiami związanymi z poprawą jakości życia publicznego stanowią absolutny margines trzeciego sektora w Polsce. Krótko mówiąc, słaba ocena w tym wymiarze wynika przede wszystkim z tego, że obywatele – wśród nich ci, którzy działają w trzecim sektorze – ogólnie nie są zbyt zainteresowani działaniami na rzecz poprawy życia publicznego (pomijając już przy tym inne problemy, jak słabość finansowa organizacji pozarządowych w Polsce).

Z podobnych powodów negatywną ocenę w monitoringu uzyskał także biznes. Poza niesprzyjającymi uwarunkowaniami dla swobodnej działalności firm, które często stają się przyczyną nadużyć, głównym czynnikiem wpływającym na obniżenie tej oceny jest jednak niemal całkowity brak inicjatyw zmierzających do ograniczania korupcji (zwłaszcza wewnątrz samego sektora prywatnego), w które angażowałyby się firmy lub organizacje przedsiębiorców. Między

społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym występuje także coś w rodzaju negatywnego sprzężenia zwrotnego. Firmy prywatne bowiem nie są zbyt chętne do wspierania inicjatyw obywatelskich zmierzających do ograniczania korupcji czy podnoszenia poziomu jakości życia publicznego.

Jednocześnie jednak słabością cechują się również dwa inne filary mające wspierać rzetelność życia publicznego w Polsce – władza wykonawcza i administracja publiczna. Problemem w tym wypadku jest nie tylko zachowanie (zwłaszcza w wymiarze praktycznym) wysokich standardów przejrzystości i rozliczalności, ale przede wszystkim brak determinacji w działaniach na rzecz poprawy funkcjonowania sektora publicznego, w tym zwłaszcza przeciwdziałania korupcji. Przykładem może być tutaj wciąż odwlekana reforma stanowienia prawa, zakładająca między innymi otwarcie procesów decyzyjnych na obywateli. Inny przykład to brak jakiegokolwiek strategii antykorupcyjnej czy choćby krótkookresowego programu przeciwdziałania korupcji w okresie, który był objęty monitoringiem⁴.

GŁÓWNE WYZWANIA I REKOMENDACJE

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której główne ośrodki ewentualnych inicjatyw, działań i zmian, jakie mogłyby się przyczynić do poprawy jakości życia publicznego w Polsce, osiągają w monitoringu słabe rezultaty. Co więcej, ich negatywna ocena wynika albo z niskiego potencjału (jak w wypadku społeczeństwa obywatelskiego czy administracji publicznej), albo z braku realnego zainteresowania kwestiami przejrzystości, dobrego rządzenia czy przeciwdziałania korupcji (jak w wypadku biznesu czy, co gorsza, samego rządu).

Oznacza to, że w najbliższym czasie nie należy się spodziewać żadnych dalej idących działań, które miałyby pozytywny wpływ na poziom rzetelności życia publicznego w Polsce. Nie ma bowiem aktorów społecznych i instytucjonalnych, którzy takie istotne zmiany byłoby w stanie inicjować i koordynować ich wdrażanie. Ewentualnie, w najlepszym wypadku, należałoby się spodziewać punktowych reform dotyczących konkretnych, wąskich problemów (na przykład doprecyzowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Na ten problem nakłada się jeszcze inne zjawisko, które wyraźnie uwidacznia się w wynikach przeprowadzonego monitoringu. Przegląd ocen wszystkich filarów rzetelności pozwala stwierdzić, że mamy do czynienia ze znaczną dysproporcją między względnie dobrymi ocenami formalnych uwarunkowań, gwarantujących do pewnego stopnia zachowanie wyższych standardów życia publicznego, a praktyką. Ujmując rzecz bardziej obrazowo – w zakresie budowania uczciwego, rzetelnego, wolnego od korupcji państwa mamy do czynienia z pewnym przerostem formy nad treścią.

Na przykład, z formalnoprawnego punktu widzenia, parlament prezentuje się jako instytucja o dużym współczynniku rozliczalności. Obywatele mają zagwarantowany dostęp do informacji o pracach komisji sejmowych i senackich, posłowie mogą być pociągani do odpowiedzialności, istnieją wewnętrzne struktury, które mają pewną jurysdykcję nad parlamentarzystami naruszającymi normy i standardy postępowania (na przykład Komisja Etyki Poselskiej). Problem w tym, że w dużym stopniu instytucje te są martwe. Posłowie rzadko są pozbawiani immunitetu.

4| G. Makowski, *Koniec walki z korupcją*, „Newsweek”, 5 grudnia 2011 roku.

W ostatnich dwudziestu latach zaledwie raz się zdarzyło, żeby parlamentarzysta stanął przed Trybunałem Stanu (choć powodów znalazłoby się więcej). Rozliczanie posłów z ich wyborczych obietnic właściwie nie występuje. Przykład parlamentu nie jest odosobniony. W innych analizowanych obszarach rozbieżności między stanem formalnym a rzeczywistością wcale nie są mniejsze. Pewnym wyjątkiem od tej reguły niespodziewanie okazuje się Centralne Biuro Antykorupcyjne, które – będąc dość wąsko wyspecjalizowanym organem ścigania, a przy tym tajną służbą specjalną – prowadzi wiele działań z zakresu edukacji publicznej. Robi to, nie mając przy tym do dyspozycji ani specjalnych zasobów, ani nawet odpowiednich podstaw prawnych.

Z opisu tego stanu rzeczy można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, nie najgorszy wynik Polski w omawianym monitoringu w dużym stopniu zawdzięczamy relatywnie dobremu poziomowi formalnych gwarancji rzetelności życia publicznego. Dysponujemy wieloma przydatnymi rozwiązaniami prawnymi i instytucjami, z których można korzystać, dążąc do poprawy przejrzystości czy wdrażania zasad dobrego rządzenia. Problem polega na tym, że to instrumentarium w wielu wypadkach jest martwe lub wykorzystywane połowicznie. Krótko mówiąc, dysponujemy ramami systemu rzetelności życia publicznego w Polsce, ale samego systemu nie ma, ponieważ ramy te nie są w wystarczającym stopniu wypełnione praktyką.

Po drugie, biorąc pod uwagę, że główni aktorzy ewentualnej zmiany czy innowacji (społeczeństwo obywatelskie, biznes, administracja i rząd) nie przejawiają wielkiego zaangażowania i determinacji w kwestii dbałości o wysokie standardy przejrzystości, wdrażanie idei dobrego rządzenia czy przeciwdziałania korupcji, trzeba uznać, że w Polsce jeszcze długo nie będzie spójnego systemu rzetelności życia publicznego. Któż bowiem, jeśli nie społeczeństwo, przedsiębiorcy i sama władza, ma dbać o podtrzymywanie standardów w życiu publicznym? Ośrodki te nie wykazują jednak dużego zaangażowania.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której metaforyczny „gmach rzetelności życia publicznego” w Polsce ma, być może, całkiem dobrą konstrukcję, ale jest zbudowany na niepewnym gruncie, a robotnicy, którzy mieli go ukończyć, zamiast pracować dalej, wolą iść na piwo. Jakie rekomendacje w związku z tym sformułować?

Konkretne zalecenia dotyczące budowania systemu rzetelności życia publicznego w Polsce przedstawiamy w poszczególnych rozdziałach niniejszego opracowania. W zakresie tego podsumowania wypada sformułować kilka wniosków natury ogólnej, dotyczących przede wszystkim kwestii wdrażania i wzmacniania istniejących rozwiązań instytucjonalnych:

- Monitoring ujawnia słabość kluczowych filarów rzetelności życia publicznego w Polsce – organizacji pozarządowych, biznesu, administracji publicznej i władzy wykonawczej (rządu). W tych obszarach brakuje potencjału i determinacji, które byłyby gwarancją stabilnego budowania, rozwijania i wzmacniania mechanizmów sprzyjających dobremu rządzeniu oraz walce z korupcją w przyszłości. Stąd też powinno się przede wszystkim podjąć wysiłki ukierunkowane między innymi na wzmacnianie działalności organizacji pozarządowych specjalizujących się w monitorowaniu władzy (tak zwanych organizacji strażniczych) i aktywnym propagowaniu standardów dobrego rządzenia (na przykład *think tanków*). Rząd powinien programować działania ukierunkowane na podnoszenie jakości życia publicznego i przeciwdziałanie korupcji. Jednocześnie w sektorach pozarządowym i prywatnym powinny się pojawić wewnętrzne, oddolne inicjatywy w tym obszarze. Dziś, niestety, problemy te są traktowane jako marginalne zarówno przez biznes, jak i przez organizacje pozarządowe.
- Wcześniejszy punkt koresponduje z oceną dwóch kluczowych podstaw (*foundations*) wszystkich działań zmierzających do poprawy rzetelności życia publicznego – uwarunkowań

społecznych i kulturowych. W obu tych wymiarach można zauważyć wiele słabych punktów, w tym przede wszystkim niskie społeczne zainteresowanie takimi kwestiami, jak przeciwdziałanie korupcji czy dbałość o zachowanie standardów dobrego rządzenia oraz wciąż wysoki poziom tolerancji wobec zachowań niezgodnych z prawem lub wątpliwych moralnie, mogących prowadzić do poważniejszych naruszeń (na przykład wobec sytuacji konfliktu interesów czy nepotyzmu). Budowa systemu rzetelności życia publicznego w tych obszarach wymaga uruchomienia i konsekwentnego prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych – swoistej profilaktyki. I choć główna odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na państwie, to realizacja takiego programu edukacyjnego wymaga wsparcia ze strony innych aktorów, zwłaszcza organizacji obywatelskich, mediów i przedsiębiorstw.

- W większości monitorowanych obszarów istnieje zauważalny rozdźwięk między sferą regulacji prawnych dotyczących zachowania wysokich standardów życia publicznego a codzienną praktyką. Krótko mówiąc, obowiązujące przepisy częstokroć nie są wykonywane lub są naruszane. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga czasem doprecyzowania istniejących regulacji prawnych, częściej jednak jest kwestią edukacji, informacji, propagowania i egzekucji sankcji (jeśli w określonych rozwiązaniach prawnych są takie przewidziane). Odpowiedzialność za podejmowanie działań w tym obszarze będzie spoczywać nie tylko na rządzie, ale przede wszystkim na poszczególnych instytucjach.
- Realizacja działań zmierzających do rozwiązania wyżej zarysowanych problemów, jak i tych, które zostały bardziej szczegółowo opisane w odrębnych częściach niniejszego raportu, wymaga jednak woli politycznej. Budowa krajowego systemu rzetelności publicznej, podnoszenie standardów życia publicznego, przeciwdziałanie korupcji to ambitne wyzwania, które wymagają uruchomienia wieloletnich, horyzontalnych działań. Jedynie ośrodki władzy (przede wszystkim parlament i rząd) są w stanie podjąć się tego rodzaju wyzwania i je koordynować. To z kolei wymaga sformułowania i konsekwentnego prowadzenia spójnej polityki państwa w zakresie wdrażania standardów dobrego rządzenia czy przeciwdziałania korupcji. W chwili sporządzania niniejszego raportu odpowiednie programy i strategie, które mogłyby stać się podstawami takiej polityki, istniały jedynie na papierze⁵.

5] Por.: *Strategia rozwoju kapitału społecznego*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011, projekt z 10 września 2011 roku; *Strategia „Sprawne Państwo 2011–2020”*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, projekt z 6 kwietnia 2011 roku; *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2016*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.