

1

UWARUNKOWANIA

KORUPCJA W POLSCE

UWARUNKOWANIA KORUPCJI – RYS HISTORYCZNY

Korupcja w Polsce, tak jak w większości europejskich państw dawnego bloku sowieckiego, przez długi czas – zarówno w okresie komunizmu, jak i po jego upadku w 1989 roku – miała charakter endemiczny i systemowy¹. W epoce komunizmu różne formy korupcji – od przepustwa, którego uczestnikami w państwie totalitarnym byli niemal wszyscy obywatele, aż po wyrafinowane formy klientelizmu, kumoterstwa i nepotyzmu sięgające najwyższych kręgów władzy – były nagminne. Jak wskazują analizy historyczne, politologiczne i socjologiczne, korupcja dla państwa komunistycznego była, z jednej strony, stanem permanentnym, z drugiej zaś – elementem umożliwiającym jego trwanie. Codzienne przejawy drobnej korupcji ułatwiały przeciętnemu Polakowi zdobycie niezbędnych dóbr (choćby tak prozaicznych, jak papier toaletowy). W okresie, gdy w Polsce Ludowej narastał kryzys ekonomiczny, na fundamencie korupcji pojawił się alternatywny wobec oficjalnego system wymiany dóbr i usług („drugi obieg” czy „druga gospodarka”, jak charakteryzował go Andrzej Rychard²). Stanowił on substytut niewydolnej, centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej. Sieć klientelistycznych wymian była również alternatywą dla oficjalnych kanałów awansu społecznego, które były niedrożne z powodu skostnienia struktur partyjnych, oplatających sektor zarówno administracji publicznej, jak i gospodarki, uniemożliwiając co ambitniejszym jednostkom realizację kariery w zgodzie z obowiązującymi oficjalnie zasadami.

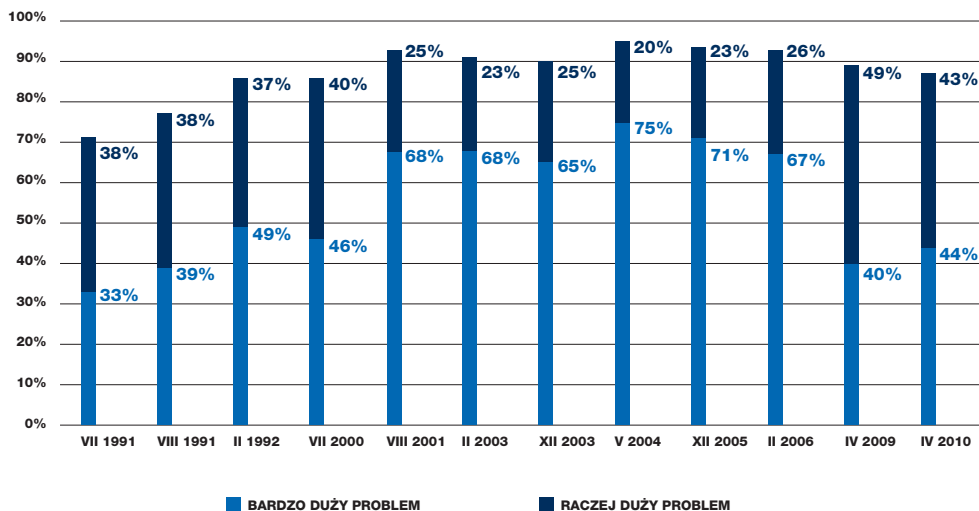
Po 1989 roku korupcja nie straciła od razu charakteru systemowego, stała się bowiem problemem towarzyszącym procesom przemian gospodarczych (przede wszystkim prywatyzacji), wzbudzając zrozumiałe niezadowolenie społeczeństwa. Wystarczy choćby wspomnieć, że w 1992 roku w sondażu opinii społecznej 86% respondentów oceniło, że korupcja jest problemem dużym lub bardzo dużym. Odsetek ten nie zmniejszył się poniżej 80% przez kolejne

1] Por.: K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] *Praca i uczciwość*, red. A. Pawełczyńska, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej, Warszawa 1992; G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2008.

2] Por. A. Rychard, *Władza i interesy w gospodarce polskiej u progu lat osiemdziesiątych*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995.

osiemnaście lat. Wbrew nastrojom i oczekiwaniom społeczeństwa, przez ponad dekadę od zainicjowania przemian systemowych polscy decydenci w zasadzie nie podejmowali całościowych wysiłków w celu ograniczenia problemu korupcji³.

WYKRES 1. ODSETEK RESPONDENTÓW WYRAŻAJĄCYCH OPINIĘ, ŻE KORUPCJA W POLSCE JEST PROBLEMEM „RACZEJ DUŻYM” LUB „BARDZO DUŻYM”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej z lat 1991–2010.

Dopiero uruchomienie procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej skłoniło polityków do podjęcia bardziej systematycznej walki z korupcją. W latach 1998–2005 przystosowano polskie prawo do wymagań konwencji europejskich i międzynarodowych, zaostrzono politykę karną wobec przestępstw korupcyjnych, sankcjonując przy okazji ich nowe kategorie (na przykład przekupstwo w sporcie zawodowym czy w sektorze prywatnym)⁴. W latach 2006–2007 rząd Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin zradykalizował metody walki z korupcją, czego przejawem było między innymi powołanie do życia w 2006 roku Centralnego Biura Antykorupcyjnego – służby specjalnej o szerokich kompetencjach.

W następnych latach zainteresowanie społeczeństwa problemem korupcji nie było już tak znaczne, towarzyszył temu również pewien spadek zaangażowania rządu w działania antykorupcyjne.

3| Por: G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit.; K. Frieske, *Korupcja znana i nieznaną*, [w:] *Polska, ale jaka?*, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

4| Por. C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.

PROFIL KORUPCJI W POLSCE

Można zaryzykować stwierdzenie, że w czasie, w którym przygotowywano niniejszy raport, korupcja nie była dla Polaków tak palącym problemem społecznym, jakim jawiła się jeszcze pod koniec XX wieku. Co prawda w 2010 roku w sondażach opinii publicznej wciąż 87% respondentów stwierdzało, że korupcja jest problemem dużym lub bardzo dużym, ale inne dane i fakty przemawiają na rzecz tezy, że zjawisko to straciło na znaczeniu.

Na przykład wskazania Indeksu Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index, CPI) Transparency International, obrazujące, w jakim stopniu korupcja jest postrzegana jako poważny problem przez analityków ryzyka gospodarczego i przedsiębiorców, od 2005 roku sukcesywnie się poprawiały, aby osiągnąć w 2010 roku (rekordową jak dotąd) wartość 5,3 punktu. Choć metodologia, w ramach której jest tworzony Indeks Percepcji Korupcji, nie pozwala na analizę jego zmian w czasie, to jednak punktową poprawę wyników w tym rankingu interpretowalibyśmy jako oznakę spadku zainteresowania korupcją w dość istotnym segmencie opinii społecznej, jakim jest biznes. Decyzje przedsiębiorców i analityków gospodarczych są istotne, mają bowiem wpływ na sytuację ekonomiczną kraju (na przykład na poziom inwestycji). Skoro więc oni oceniają ryzyko związane z występowaniem korupcji jako mniejsze, może to stanowić kolejny argument, że negatywny wpływ tego zjawiska na sytuację kraju również się zmniejsza.

Ponieważ ogólnie pomiar rzeczywistej skali korupcji jest niemożliwy – ze względu na ograniczenia narzędzi badawczych stosowanych w naukach społecznych oraz na wieloaspektowość i płynność definicyjną tego zjawiska⁵ – trudno także jednoznacznie określić, jakie obszary życia społecznego w Polsce są na ten problem narażone w największym stopniu. Gdyby opierać się na sondażach opinii społecznej, wówczas należałoby uznać, że korupcja w Polsce w 2010 roku w największym stopniu dotyczyła polityków (szczególnie zarówno krajowego, jak i lokalnego), służby zdrowia i lokalnej administracji publicznej, z sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z 2010 roku wynika bowiem, że – w opinii Polaków – to właśnie te sfery życia publicznego są najbardziej podatne na korupcję⁶. Opinia społeczna operuje jednak w dużym stopniu stereotypami. Korupcja jako pojęcie jest często nie tyle odnoszone do konkretnych zachowań – łapówkarstwa lub wszelkiego rodzaju kumoterstwa, ile stosowane jako potoczna miara jakości władzy (albo – ogólnie – życia publicznego *in extenso*).

Tradycyjnie również rzeczywista styczność przeciętnego obywatela z sytuacjami korupcji jest rzadsza, niż można by wnosić z danych o tym, jak negatywnie o skali korupcji w Polsce wypowiadają się respondenci w sondażach. Na przykład w badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej i Fundacji im. Stefana Batorego z 2009 roku zaledwie 9% Polaków przyznało, że w okresie ostatnich trzech, czterech lat było zmuszonych wręczyć łapówkę, czyli brało udział w najbardziej pospolitej formie korupcji⁷. I choć należy przyjąć, że odsetek ten jest zaniżony, to pozostaje on w wyraźnym kontraście z danymi obrazującymi nastroje, jaki cechuje polską opinię społeczną

5] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit.; *Measuring Corruption*, red. Ch. Sampford, A. Shacklock, F. Galtung, C. Connors, Ashgate, London 2006.

6] K. Kowalczyk, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010.

7] R. Boguszewski, *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2009.

w związku z korupcją. Ogólnie rzecz biorąc, jeśli by opierać się wyłącznie na danych sondażowych, to należałoby stwierdzić, że korupcja w Polsce nie jest ani tak poważnym problemem, jak mogłoby się wydawać, ale również nie aż tak znikomym.

Korupcja w świetle statystyk przestępczości

Również przegląd oficjalnych danych dotyczących przestępczości pokazuje, że korupcja nie zmienia się dynamicznie i nie wykazuje żadnych specyficznych cech. Statystyki kryminalne mają wiele wad, niemniej jednak nie można ich ignorować, poszukując odpowiedzi na pytanie o charakter korupcji czy polityki antykorupcyjnej⁸.

W tym miejscu wspomnijmy jedynie, że według wyliczeń Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które od momentu swojego powstania corocznie przygotowuje opracowania statystyk przestępczości, w 2010 roku zarejestrowano 13 938 przestępstw korupcyjnych (rok wcześniej było 11 726 rejestracji), głównie przekupstwa, płatnej protekcji i różnych nadużyć funkcji publicznych⁹. Jednocześnie, opierając się na danych policyjnych, Centralne Biuro Antykorupcyjne wyliczyło, że – z punktu widzenia finansów publicznych – skutki finansowe najczęściej występujących (ujawnionych przez organy ścigania) przestępstw korupcyjnych w 2010 roku przekroczyły 11 milionów złotych¹⁰. Brakuje jednak danych pozwalających na głębszą analizę tego zagadnienia.

Wzrost liczby rejestrowanych przestępstw nie musi jednocześnie świadczyć o zwiększającej się częstotliwości występowania samej korupcji. Ogólna liczba przestępstw korupcyjnych stanowi zaledwie promil wszystkich rodzajów przestępstw ujawnianych co roku przez organy ścigania. Nie jest to więc główne źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Ponadto przyrost liczby stwierdzonych przestępstw korupcyjnych może świadczyć nie tyle o zwiększającym się zagrożeniu korupcją, ile o większej skuteczności organów ścigania w wykrywaniu tego rodzaju występów. Trzeba jednak przy tym zastrzec, że zestawienie statystyk policyjnych i sądowych pokazuje, że mniej więcej jedna trzecia wykrytych spraw ma szansę zakończyć się wyrokiem skazującym¹¹. To z kolei może świadczyć o niesprawności zarówno aparatu sądowego, jak i samych organów ścigania, które być może nie są zdolne do należytego udokumentowania stwierdzanych przestępstw.

Samo Centralne Biuro Antykorupcyjne, specjalizujące się w najcięższych przejawach korupcji, zarejestrowało 250 różnego rodzaju przestępstw tego rodzaju. Według raportu za 2010 rok, Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadziło najwięcej spraw w obszarach związanych

8| Omawiając tego rodzaju dane, trzeba jednak zastrzec, że statystyki kryminalne cechuje wiele niedostatków – przede wszystkim niemożliwa do oszacowania różnica między przestępstwami rejestrowanymi a tymi, które rzeczywiście popełniono („ciemna liczba”), oraz brak dbałości o rejestrację i przetwarzanie tych danych, które w wypadku przestępczości korupcyjnej (trudnej do wykrycia i udowodnienia) narastają podwójnie. Nie można na ich podstawie wywodzić daleko idących sądów na temat skali czy charakteru korupcji. Por. M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, Warszawa 2011 [mps].

9| *Mapa korupcji w Polsce. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.

10| Szacunki te trzeba jednak traktować z dużą ostrożnością, opierają się one bowiem wyłącznie na kalkulacji kosztów przestępstw ujawnionych przez organy ścigania. W rzeczywistości skala przestępczości korupcyjnej jest zapewne większa, podobnie jak wynikające z tego faktu obciążenia (w wymiarze nie tylko publicznym, ale także prywatnym).

11| *Mapa korupcji w Polsce. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.

z funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, w sektorze gospodarczym (biorąc pod uwagę firmy zarówno prywatne, jak i państwowe) oraz w służbie zdrowia i przemyśle farmaceutycznym. Na podstawie działań prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne trudno jednak wyrokować o ogólnym charakterze korupcji w Polsce i ocenić definitywnie, że właśnie w tych sektorach zjawisko to jest najgroźniejsze.

Badania międzynarodowe a charakter korupcji w Polsce

Badania i analizy przygotowywane przez organizacje międzynarodowe, oceniające Polskę ze względu na zagrożenie korupcją i pod kątem wdrażania międzynarodowych standardów w zakresie walki z tym problemem, dostarczają argumentów na rzecz tezy o stabilizacji poziomu zagrożenia korupcją i większej dojrzałości działań antykorupcyjnych. Nie sposób omówić tutaj dokładnie wszystkich istniejących źródeł, warto jednak przywołać wyniki najczęściej cytowanych indeksów i sondaży.

Na przykład według sondażu opinii społecznej Global Corruption Barometer (wykonywanego cyklicznie przez Instytut Gallupa na zlecenie Transparency International w Berlinie), w 2010 roku 15% Polaków przyznało, że w ostatnim roku zapłaciło łapówkę, korzystając z usług instytucji publicznej wymienionej w kwestionariuszu (na przykład sądu, placówki edukacyjnej czy opieki zdrowotnej)¹². Za najbardziej skorumpowaną instytucję życia publicznego tradycyjnie uznano partie polityczne (które tylko od czasu do czasu zamieniają w tym negatywnym rankingu miejsce lidera z administracją publiczną). Z kolei działania rządu w walce z problemem korupcji zostały przez większość (57%) respondentów ocenione jako nieefektywne. Wynik ten specjalnie nie dziwi, zważywszy, że Polaków cechuje ogólnie dość niski poziom zaufania do władzy (na przykład w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z 2010 roku 60% respondentów deklaroowało zaufanie do rządu, 55% – do samorządu, 47% – ogólnie do administracji publicznej¹³) i brak wiary w to, że jest ona w stanie sprawnie zrealizować jakąkolwiek politykę publiczną (ponownie dane Centrum Badania Opinii Społecznej wskazują, że 46% dorosłych Polaków źle ocenia działania rządu w zakresie walki z korupcją)¹⁴. Rezultaty sondażu Transparency International ogólnie pokrywają się z wynikami badań krajowych i skłaniają do stwierdzenia, że korupcja w Polsce, tak jak w innych krajach, pozostaje problemem. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę szerszy wymiar tego zjawiska, zagrożenie dla stabilności politycznej, gospodarki czy rządów prawa nie jest z jego strony szczególnie duże.

Jeszcze jeden argument przemawiający za tezą o stabilizacji poziomu zagrożenia korupcją płynie z badania Global Integrity Index (GII)¹⁵. Ostatnia edycja tego indeksu została wykonana na przełomie 2009 i 2010 roku. Global Integrity Index składa się z kilkudziesięciu wskaźników, we-

12] J. Riaño, F. Heinrich, R. Hodess, *Global Corruption Barometer 2010, Transparency International – Berlin*, Berlin 2010. Na marginesie warto dodać, że wynik z 2010 roku jest o tyle zaskakujący, że wartość podobnego wskaźnika, ale z danych Centrum Badania Opinii Społecznej, wyniosła 9%, z kolei w Barometrze Korupcji Transparency International z 2009 roku tylko 5% Polaków przyznało się do wręczenia łapówki. Różnice te każą się zastanowić, czy w którymś z przytoczonych badań nie popełniono błędu.

13] K. Kowalczyk, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce, op. cit.*

14] R. Boguszewski, *Zaufanie społeczne*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010.

15] Raport w wersji *online* jest publikowany na stronie internetowej <http://www.globalintegrity.org>. Trzeba przy tym zastrzec, że autor niniejszego opracowania był głównym ekspertem podczas realizacji monitoringu z 2010 roku.

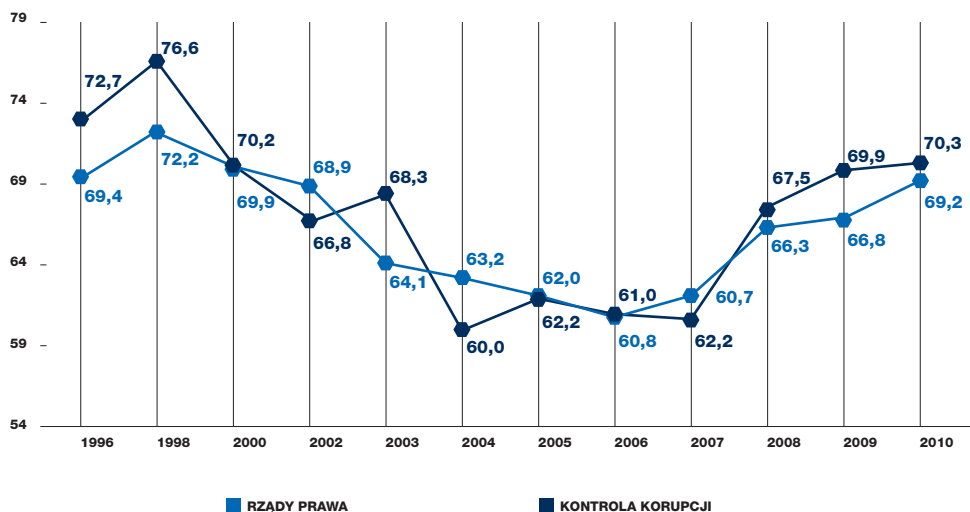
dług których (na skali od 0 do 100) jest oceniana zdolność danego kraju do zapobiegania i ograniczania korupcji (wskaźniki te obejmują między innymi kondycję organizacji obywatelskich zajmujących się korupcją, uczciwość wyborów, zabezpieczenia pracowników instytucji publicznych przed konfliktem interesów, funkcjonowanie organów ścigania). Ogólna ocena Polski pod kątem tych kryteriów wyniosła prawie 80 punktów na 100 możliwych do uzyskania (tylko 8 punktów mniej niż w pomiarze z 2008 roku), przy czym relatywnie najgorzej oceniono na przykład ramy prawne zabezpieczające funkcjonariuszy publicznych przed popadaniem w konflikt interesów, przejrzystość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości czy nadzór na przedsiębiorstwami państwowymi. Ogólnie jednak Polska została umieszczona wśród państw ocenianych dobrze w zakresie integralności i przejrzystości życia publicznego – znalazła się w pierwszej dwudziestce krajów, wyprzedzając na przykład Francję i Włochy czy bliskie nam Czechy lub Węgry.

Idąc jednak w ślad za sformułowaną wyżej diagnozą, przyjrzyjmy się jeszcze syntetycznym wskaźnikom, które obrazują zagrożenie korupcją i wskazują pośrednio na efektywność polityki antykorupcyjnej (takim jak Business Enterprise Environment Survey, Bertelsmann Transformation Index czy World Economic Forum Global Competitiveness Survey), które są zbiorczo analizowane przez badaczy i przedstawiane w formie ogólnych wskaźników – Worldwide Governance Indicators (WGI). Choć wspomniane źródła danych mają wiele wad i częstokroć na ich podstawie wysuwa się zbyt daleko idące wnioski, to jednak ich zestawienie pokazuje pewne charakterystyczne rysy zarówno korupcji, jak i polityki antykorupcyjnej¹⁶.

Wśród wskaźników Worldwide Governance Indicators są dwa bezpośrednio związane z interesującym nas zagadnieniem. Pierwszy – „rządy prawa” – opisuje percepcję tego, w jakim stopniu w danym społeczeństwie są przestrzegane podstawowe reguły postępowania (szczególnie prawa własności, swoboda wypowiedzi, ocena skuteczności egzekwowania praw przez organy ścigania i sądy). Drugi, nazwany przez ekspertów Banku Światowego „kontrolą korupcji”, jest miarą percepcji społecznej tego, w jakim stopniu władza publiczna w danym państwie jest nadużywana lub wykorzystywana do osiągnięcia partykularnych interesów. Oba te wskaźniki przyjmują wartości od 0 do 100 (stan najbardziej pożądanego). Pokazują one, że ogólnie – mimo różnych zawirowań i zmian, jakie nastąpiły w Polsce między 1996 a 2010 rokiem – sytuacja pod względem przestrzegania prawa i kontroli korupcji właściwie się nie zmieniła.

16] Wskaźniki wraz z narzędziami umożliwiającymi ich podstawową analizę – por. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> dostęp: 29 października 2011 roku. Opis metodologii agregacji wskaźników wraz z zaleceniami do ich interpretacji – por. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* – http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/09_wgi_kaufmann/09_wgi_kaufmann.pdf dostęp: 29 października 2011 roku. Najlepiej znana krytyczna analiza wskaźników – por. Ch. Arndt, Ch. Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2006.

WYKRES 2. ZESTAWIENIE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS „RZĄDY PRAWA” I „KONTROLA KORUPCJI” DLA POLSKI



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Worldwide Governance Indicators z lat 1996–2010.

Osiągając w wypadku Polski wartość 60–70 punktów (z uwzględnieniem ewentualnych odchyłeń związanych z możliwymi błędami pomiaru), oba wspomniane wskaźniki skłaniają do wydania umiarkowanie, ale jednak dobrej oceny poziomu zagrożenia korupcją (w miarę niski) i możliwości przeciwdziałania temu problemowi (w miarę wysokie). Co interesujące, w okresie od 1996 do 2010 roku wartości tych wskaźników zmieniały się nieznacznie.

Wynik ten można interpretować na wiele sposobów, choć ogłęd przywołanych danych skłania do co najmniej dwóch głównych wniosków. Po pierwsze, skoro Polska osiąga górne granice skali, to sytuacja nie jest najgorsza. Po drugie, ocena notowań Polski jest jednak zbyt zaniżona. Oba wskaźniki, według powyższego zestawienia, w 2010 roku uzyskały prawie identyczną wartość co w 1996 roku. Mimo to każdy, kto głębiej analizuje zagadnienia korupcji i polityki antykorupcyjnej, nie mógłby się zgodzić z twierdzeniem, że w 2010 roku skala nieprawidłowości korupcyjnych czy stopień zabezpieczeń przed nimi jest taki sam jak w 1996 roku. Więcej argumentów przemawia bowiem za tym, że korupcja jest jednak lepiej kontrolowana w 2010 roku niż czternaście lat wcześniej. Choćby dlatego, że zaostrzono przepisy karne (w 1997 roku wprowadzono między innymi nowy kodeks karny, a w 2003 roku poddano go głębokiej nowelizacji właśnie pod kątem przeciwdziałania korupcji¹⁷⁾), usprawniono funkcjonowanie administracji publicznej czy stworzono nowe, wyspecjalizowane instytucje do walki z korupcją (na przykład Centralne

17| Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

Biuro Antykorupcyjne)¹⁸. Działania te i liczne inne zmiany musiały przynieść pozytywne skutki¹⁹. Dane Banku Światowego są najwyraźniej zbyt czule na błędy percepcji opinii społecznej, ta zaś w wypadku Polski od zawsze ma tendencję do nadmiernie negatywnego oceniania kondycji życia publicznego i działań władz.

Argumenty na poparcie tezy o błędzie percepcji możemy zresztą znaleźć w samych wskaźnikach Banku Światowego. Zwróćmy uwagę zwłaszcza na wskaźnik „kontrola korupcji”. Jego wartość spadła w 2003 roku – zapewne pod wpływem „afery Rywina”²⁰ z 2002 roku, w którą był zamieszany ówczesny rząd. W kolejnych dwóch latach wskaźnik ten utrzymywał się na poziomie około 60 punktów, nie zmieniając się w ogóle, mimo że w tym czasie wprowadzono w Polsce ogromną liczbę rozwiązań antykorupcyjnych, które musiały być wdrożone, aby sprostać wymaganiom wejścia do Unii Europejskiej (co nastąpiło w 2004 roku). Nie wzrósł także w latach 2005–2006, choć rząd Prawa i Sprawiedliwości zaostrzył w tym czasie walkę z korupcją i powołał do życia Centralne Biuro Antykorupcyjne. Zaczął jednak przejawiać tendencje wzrostowe dopiero w 2007 roku, gdy do władzy doszedł rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, który, mówiąc oględnie, nie uczynił ze zwalczania korupcji priorytetu, choć zdołał uniknąć większych skandali korupcyjnych, a dyskurs o tym zjawisku zepchnął na dalszy plan. Wskaźniki Worldwide Governance Indicators nie tylko więc obrazują stabilną sytuację Polski w zakresie zjawiska korupcji, ale są także znakomitą ilustracją tego, jak dalece ocena zagrożenia korupcją czy jakości polityki antykorupcyjnej może być zależna od charakteru debaty publicznej, modelowanej przecież w dużym stopniu przez interakcję polityków i mediów.

PODSUMOWANIE

Z danych dostępnych w czasie przygotowywania niniejszego raportu wynika, że brakuje przesłanek, które pokazywałyby wyraziste zmiany dynamiki korupcji w Polsce lub potwierdzałyby szczególny charakter tego zjawiska – na przykład konkretny obszar (czy konkretne obszary) życia publicznego wyjątkowo mocno narażony na ten problem. W tym okresie odnotowano niezbyt liczne, ale głośne wypadki korupcji wyborczej, które ujawniono w okresie poprzedzającym realizację monitoringu National Integrity System (na przykład podczas wyborów samorządowych w 2009 roku doszło do kupowania głosów w Wałbrzychu), a także przestępstwa w sporcie zawodowym (przede wszystkim w piłce nożnej), gdy odkryto korupcję na dużą skalę (była to jednak kontynuacja działań podejmowanych już kilka lat wcześniej). Z kolei na przełomie 2009 i 2010 roku wybuchła „afera hazardowa”, w której kilku prominentnych polityków Platformy Obywatelskiej miało ulegać nielegalnemu lobbingowi ze strony przedsiębiorców branży gier losowych, nikt jednak nie został w tej sprawie prawomocnie skazany, a postępowanie prokuratorskie umorzono.

18| Dz.U. z 2003 r., Nr 111, poz. 1061; Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708.

19| Por. K. Gadowska, *National and international anti-corruption efforts: the case of Poland*, „Global Crime” 2010, nr 11.

20| Przypomnijmy jedynie, że „afery Rywina” to potoczne określenie jednego z najgłośniejszych skandali korupcyjnych z lat 2002–2005. Znany producent filmowy Lew Rywin, powołując się na wpływy w rządzącym wówczas Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zaoferował szefem spółki Agora (jednego z największych prywatnych wydawców w Polsce), że wpłynie na korzystny kształt przepisów tak zwanej ustawy medialnej w zamian za wielomilionową łapówkę. Nigdy nie potwierdzono, czy Lew Rywin działał sam i czy rzeczywiście bezpośredni udział w sprawie mieli ówczesni liderzy lewicy.

Trudno zatem na tej podstawie wywodzić, że specyfiką korupcji w Polsce jest jej skoncentrowanie na najwyższych szczeblach władzy. Wszystkie wspomniane głośne sprawy korupcyjne – ze względu na swój niecodzienny charakter – skupiły na dłużej lub krócej uwagę opinii społecznej, ale poza nimi w analizowanym okresie brak szczególnych przejawów tego zjawiska.

Nie wynika z tego oczywiście, że korupcja zniknęła z życia publicznego w Polsce lub stała się problemem zupełnie marginalnym. Niemniej jednak należałoby przyjąć, że – tak jak w wypadku większości krajów (na co wskazują międzynarodowe analizy) – w Polsce najczęściej przybiera ona typowe formy, dotyczy bowiem przede wszystkim trwających wciąż procesów prywatyzacyjnych, procedur przyznawania różnych koncesji lub zezwoleń, zamówień publicznych, gospodarowania majątkiem publicznym i drobniejszej korupcji występującej w relacjach między obywatelami a różnymi instytucjami publicznymi (publiczną służbą zdrowia, instytucjami samorządowymi, policją), z czym także do pewnego stopnia korespondują przywołane wcześniej statystyki przestępczości. Jest to jednocześnie problem w dużym stopniu kontrolowany i „zarządzany”, dzięki dostępnym instrumentom prawnym i instytucjonalnym. Nowe rozwiązania czy zmiany w niektórych obszarach życia publicznego są z punktu widzenia walki z korupcją oczywiście pożądane (na co zresztą wskazuje niniejszy raport), samo zjawisko nie jest już jednak problemem zagrażającym stabilności państwa czy gospodarki.

Choć brakuje „twardych danych”, za pomocą których można byłoby opisać skalę tego zjawiska, to jednak można zaryzykować tezę, że stopniowy wzrost sprawności aparatu państwa, konieczność dostosowania prawa do standardów międzynarodowych, proces integracji z Unią Europejską oraz wiele innych czynników wpływających pozytywnie na modernizację kraju musiało także zwiększyć możliwości przeciwdziałania korupcji i mniej lub bardziej bezpośrednio przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z występowaniem tego problemu. Standardy przejrzystości i kultura życia publicznego w Polsce oraz system zabezpieczeń przed korupcją i innymi pokrewnymi nieprawidłowościami zapewne mogą i powinny być lepsze (o kilku kierunkach działań piszemy w innych częściach niniejszego raportu), przez co walka z korupcją byłaby bardziej skuteczna. Polska z pewnością nie osiągnęła jeszcze poziomu krajów skandynawskich czy państw zachodnich, z których większość radzi sobie lepiej z tym problemem. Korupcja w Polsce nie stanowi już jednak tak poważnego zagrożenia, jakim była jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy wciąż miała charakter endemiczny i systemowy, odziedziczony po okresie komunizmu.

UWARUNKOWANIA POLITYCZNO-INSTITUCJONALNE

Czy instytucje polityczne realizują ideę systemu rzetelności życia publicznego w Polsce?

OCENA: 75

W okresie posttransformacyjnym polska scena polityczna przeszła drogę od systemu autorytarnego z partią dominującą i jej satelitami, przez rozdrobnienie i częste wahania instytucjonalne systemu partyjnego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku (szczególnie dotyczy to tej jego części, która wywodziła się z dawnej opozycji antykomunistycznej, w związku z tym nie miała stabilnego zaplecza finansowo-infrastrukturalnego), po stabilizację układu politycznego w pierwszej dekadzie XXI wieku. Ustabilizowanie sceny politycznej, pejoratywnie określane przez niektórych ekspertów i publicystów jako jej zabetonowanie, jest często wiązane z wprowadzeniem systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Charakterystyczny dla polskiej polityki jest wysoki stopień braku zaufania do niej i wyalienowanie obywateli, których duża część odrzuca jej kształt. Podstawowym wyznacznikiem takiego stanu rzeczy jest tradycyjnie bardzo niska frekwencja wyborcza, wynosząca od 40 do 55% w wyborach parlamentarnych (w latach 1991–2011)¹. Stopień demokratyzacji życia wewnątrzpartyjnego również pozostawia wiele do życzenia. Struktura partii sprzyja raczej tworzeniu układów klientelistycznych niż dyskusjom, które pozwalają wprowadzać nowe pomysły programowe. Odrzucenie polityki przez obywateli może mieć również tę przyczynę, że polskie partie nie są masowe i trudno mówić o ich realnych więziach ze społeczeństwem.

Z badań Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że oceny funkcjonowania demokracji w Polsce są najczęściej negatywne. Deklaracje badanych w 2011 roku wskazują, że ponad dwie piąte (43%) Polaków dobrze ocenia funkcjonowanie demokracji w kraju, ale połowa (50%) jest przeciwnego zdania. W minionych kilku latach rozkład tych opinii był niezmienny². Z kolei odsetek osób uznających, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów, jest w Polsce od lat stabilny, sięgając około 60–70%³. Z drugiej jednak strony, wzrósł niedawno odsetek osób

1] Dane na temat Polski prezentowane przez International Institute for Democracy and Electoral Assistance – por. <http://www.idea.int/vt>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

2] *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2010 roku, s. 3.

3] *Ibidem*, s. 5.

uznających, że w niektórych okolicznościach ustrój niedemokratyczny może być bardziej pożądanym niż demokracja. W ostatnim badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej wyniósł on 43%, podczas gdy w poprzednich latach oscylował w granicach 35%⁴. W badaniu z 2010 roku wyższy niż w poprzednich latach jest także odsetek respondentów, którzy twierdzą, że dla takich osób, jak one, w gruncie rzeczy nie ma różnicy, czy system jest demokratyczny, czy też nie. Taką opinię podziela 41% Polaków⁵.

Działalność takich instytucji, jak Sejm i Senat, jest od lat oceniana negatywnie. W świetle ostatnich badań dobrą ocenę izbie niższej parlamentu wystawia blisko 20% Polaków (złą – ponad 60%), a izbie wyższej – niecałe 30% (złą – około 50%). Lepiej wypada w tym rankingu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, którego działalność dobrze ocenia regularnie około 50–60% Polaków⁶. Rząd, Sejm i Senat oraz partie polityczne to także instytucje, które cieszą się najmniejszym zaufaniem społecznym. Partiom politycznym ufa jedynie 14% Polaków, organom władzy ustawodawczej – 21% respondentów, rządowi zaś – tylko 30% badanych⁷.

Polityka jest także uznawana za sferę najbardziej przesiąkniętą korupcją. Aż 60% osób przestrzega ją jako w znacznym stopniu skorumpowaną⁸. Z kolei 72% badanych uważa, że urzędnicy i politycy są podatni na uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów i zamówień rządowych w zamian za własne korzyści⁹, a 59% respondentów sądzi, że przekupując parlamentarzystów lub innych polityków, można spowodować uchwalenie ustawy albo zmianę prawa¹⁰.

Instytucje polityczne w Polsce są dość stabilne, co pokazały wydarzenia po katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 roku, gdy mimo śmierci kilkudziesięciu osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe udało się zapobiec kryzysowi związanemu z wyłanianiem ich następców. Nie można się jednak zgodzić ze stwierdzeniem, że kształt tych instytucji zapewnia wysoką przejrzystość życia publicznego.

Istnieje tylko kilka partii politycznych, które liczą się w rywalizacji o władzę w Polsce. Liczba ta w ostatnim dziesięcioleciu zawężała się do czterech ugrupowań, jakie były obecne w parlamencie kończącym swoją kadencję w 2011 roku. W jesiennych wyborach doszło do częściowego poluzowania zamkniętego od 2001 roku systemu i do parlamentu weszła nowa, piąta partia.

Frakcje parlamentarne są kluczowym elementem struktur partyjnych, decydując w znacznym stopniu o sposobie funkcjonowania niższych szczebli partyjnych. Podstawowe różnice między partiami dysponującymi reprezentacją parlamentarną a pozostałymi ugrupowaniami dotyczą sposobu finansowania, procesu wyłaniania liderów i dostępu do mediów¹¹. Przeszkody wejścia na rynek polityczny są bardzo wysokie. Partie zasiadające w parlamencie otrzymują subwencję

4] *Ibidem*, s. 6.

5] *Ibidem*.

6] *Ocena działalności parlamentu i prezydenta*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2011 roku.

7] *Zaufanie społeczne*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2010 roku, s. 10.

8] *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2010 roku, s. 2.

9] *Ibidem*, s. 7.

10] *Ibidem*, s. 8.

11] M. Waszak, *Polskie partie w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 46.

na działalność, jednocześnie jednak możliwości wsparcia kampanii wyborczych z innych źródeł są ograniczone. Również media skupiają się na prezentowaniu opinii polityków partii zasiadających w parlamencie, oszczędnie gospodarując czasem antenowym dla przedstawicieli frakcji pozaparlamentarnych.

Rywalizacja między partiami parlamentarnymi jest ostra i bezpardonowa, szczególnie w wypadku dwóch głównych sił – Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Można tutaj mówić także o niesprzyjających przejrzystości zależnościach, wpływających jednocześnie na brak równości szans poszczególnych stronnictw. Do niedawna w mediach publicznych dominowali przedstawiciele partii stanowiących większość parlamentarną w latach 2005–2007, czego konsekwencją było nieobiektywne przedstawianie informacji w okresie kampanii wyborczych¹². Obecnie, mimo rządowych zapowiedzi odpolitycznienia mediów publicznych, w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji zasiadają osoby będące w przeszłości parlamentarzystami lub kandydatami partii mających reprezentację parlamentarną. Z kolei prezesem Telewizji Polskiej został były poseł ugrupowania, z którego wywodzi się obecna partia rządząca. Tymczasem, jak wynika z badania przeprowadzonego w 2011 roku przez Fundację im. Stefana Batorego, komercyjne koncerty medialne nie stronią od wspierania obecnego rządu, traktując go niewspółmiernie łagodnie w stosunku do przedstawicieli poprzedniej większości¹³, także w okresie kampanii wyborczej¹⁴.

Wiele rozwiązań funkcjonujących w praktyce działania partii politycznych skutkuje raczej tworzeniem relacji klientelistycznych niż wzmacnianiem demokracji na poziomie partii. Sposób wyłaniania władz partyjnych nagradza lojalność frakcyjną i wymusza przynależność do określonego skrzydła. Z kolei budowanie frakcji i przeciąganie poszczególnych osób z jednej z nich do drugiej odbywa się bardzo często na podstawie zatrudniania aktywistów w administracji publicznej¹⁵.

Polskie partie polityczne – w porównaniu z partiami w innych krajach – są słabo zakorzenione w społeczeństwie. Wyraża się to między innymi relatywnie niewielką liczbą członków. Najliczniejszą partią w Polsce jest Polskie Stronnictwo Ludowe, liczące około 130 tysięcy członków (dla porównania – baza członkowska partii niemieckich obejmuje miliony osób¹⁶). Najsilniejsze polskie partie mają jeszcze mniej liczne zaplecze – Platforma Obywatelska liczy około 50 tysięcy członków¹⁷, Prawo i Sprawiedliwość skupia ponad 20 tysięcy członków¹⁸.

Ogólnie w Polsce nie można mówić o problemie nagminnego łamania praw obywatelskich. Występuje jednak wiele uchybień i niepokojących zjawisk, na które należy zwrócić uwagę. Rzecznik Praw Obywatelskich w raporcie rocznym z 2011 roku wskazuje między innymi następujące obszary problemowe: tworzenie prawa (częste i nieskoordynowane zmiany przepisów, które powodują poczucie zagubienia obywateli), prawo do obrony (niekonstytucyjne rozwiązania

12] *Nations in Transit 2010. Poland*, Freedom House, 2010 rok, s. 10 – <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT2010Polandproofil.pdf>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

13] *Ibidem*.

14] *Monitoring głównych serwisów informacyjnych TV podczas kampanii parlamentarnej 2011 r. Raport z dwóch tygodni 19 września – 2 października 2011 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011, s. 33 – http://www.batory.org.pl/doc/MonitoringTV_19_09do02_10.pdf, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

15] J. Flis, *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, op. cit., s. 95–96.

16] M. Waszak, *Polskie partie w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, op. cit., s. 51.

17] Por. <http://www.platforma.org>, dostęp: 13 listopada 2011 roku.

18] Por. <http://www.pis.org.pl>, dostęp: 13 listopada 2011 roku.

regulujące możliwość kontaktowania się podejrzanego z obrońcą), prawo do ochrony życia prywatnego (zbieranie danych o obywatelach zarówno przez organy kontroli, jak i przez prywatne przedsiębiorstwa), nadużycia w ograniczeniu wolności osobistej obywateli przez organy ścigania, dyskryminacja osób niepełnosprawnych (między innymi w procesie wyborczym)¹⁹.

Także Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca uwagę na przykłady nadużywania władzy i łamania praw obywatelskich w ostatnim czasie w Polsce, przywołując rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w którym wzywa ono kilka państw, w tym Polskę, do rozwiązania problemu systematycznego łamania praw człowieka, w czym pomocne byłoby zaimplementowanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Najbardziej widoczne problemy, z jakimi boryka się obecnie Polska, to wciąż przewlekłość postępowań toczących się przed sądami i organami administracji, a także długość stosowania tymczasowego aresztowania²⁰. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazywała również ostatnio problem nacisków polityków na media publiczne²¹ oraz nadużywania służb specjalnych (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) do walki z mediami krytykującymi głowę państwa²² czy policji do usuwania antyrządowych transparentów, jakie prezentowali kibice protestujący przeciwko zamykaniu stadionów²³.

Obywatele, których prawa zostały pogwałcone, mogą liczyć na interwencję Rzecznika Praw Obywatelskich lub na apele organizacji pozarządowych, takich jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Przysługuje im także możliwość złożenia skargi konstytucyjnej, która jednak jest obwarowana wieloma ograniczeniami, co powoduje, że obywatele polscy znacznie chętniej skarżą się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Podsumowując, instytucje polityczne w Polsce są w dużej mierze wyalienowane ze społeczeństwa. Partie polityczne zrzeszają niewielki ułamek społeczeństwa, ciesząc się jednocześnie znikomym zaufaniem społecznym, a sposób ich funkcjonowania sprzyja nepotyzmowi i korupcji politycznej. Z kolei w dziedzinie praw obywatelskich istnieją luki systemowe, sporadycznie zaś dochodzi do nadużyć władzy. Mimo tych niedoskonałości nie można mówić o poważnym kryzysie instytucji demokratycznych w Polsce. Zachowują one pewną stabilność, powinny być jednak monitorowane, istnieją bowiem wymienione wyżej symptomy, które mogą sprzyjać osłabieniu integralności. Czynnikiem wzmacniającym taką sytuację może być brak zaufania i krytyczna ocena klasy politycznej przez większość społeczeństwa.

19] *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2011, s. 313–333.

20] *Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje do Premiera oraz Marszałka Sejmu o podjęcie działań w celu wykonywania wyroków ETPC* – <http://www.hfhrpol.waw.pl/Noswiadczenie-170.html>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

21] *Apel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o zaprzestanie wywierania jakichkolwiek nacisków politycznych na media publiczne* – <http://www.hfhrpol.waw.pl/Noswiadczenie-173.html>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

22] *List otwarty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie strony www.antykomor.pl* – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/list_otwarty_antykomor.pdf, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

23] *List Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do szefa MSWiA w sprawie dyspozycji wydanych funkcjonariuszom policyjnych oddziałów prewencji, które miały polegać na eliminowaniu „antyrządowych treści” znajdujących się na transparentach, jakie towarzyszyły kibicom protestującym przeciwko zamknięciu stadionów* – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/wystapienie_mswia.pdf, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-POLITYCZNE

Czy relacje wewnątrzspołeczne i stosunki między społeczeństwem i światem polityki sprzyjają idei systemu rzetelności życia publicznego?

OCENA: 50

W Polsce nie występują szczególnie wyraźne podziały na tle religijnym, etnicznym czy językowym. Mniejszości narodowe stanowią, według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku, trochę powyżej 1% ludności kraju¹. Istnieją miejsca, w których punktowo odsetek obywateli narodowości innej niż polska obejmuje dużą część lokalnej społeczności. Osoby te mają własną reprezentację polityczną na szczeblu zarówno samorządowym, jak i ogólnokrajowym (obowiązują tutaj specjalne reguły instytucjonalne, pozwalające mniejszościom wprowadzać własnych reprezentantów z pominięciem zasad dotyczących konieczności przekroczenia progów wyborczych w skali kraju). Większość obywateli polskich jest wyznania katolickiego. Choć pojawiają się kontrowersje dotyczące wiarygodności danych o niemal 90% Polaków będących wiernymi Kościoła katolickiego², to nie ulega wątpliwości, że nie można mówić o istnieniu istotnych podziałów natury religijnej, które przekładałyby się na sytuację społeczno-polityczną.

Niemniej jednak występują różnice związane z historią, rozwojem czy zamożnością regionów lub ze stosunkiem do transformacji ustrojowej. Należy pamiętać, że Polska, choć jest krajem unitarnym, istnieje w obecnym kształcie od niespełna stu lat. W 1918 roku nastąpiło połączenie ziem, pozostających przez ponad wiek częściami składowymi trzech państw (Austro-Węgier, Niemiec i Rosji), zdecydowanie różniących się od siebie ustrojem, kulturą polityczną, stanem infrastruktury, stosunkami własnościowymi, stosunkiem centrum do peryferii i mniejszości narodowych. W okresie drugiej wojny światowej i bezpośrednio po niej nastąpiły znaczne ruchy ludności związane z przesunięciem granic. Dodatkowo w omawianym czasie doszło do przetrzebienia polskich elit politycznych i społecznych, związanego z takimi wydarzeniami, jak eksterminacja elity wojskowej przez NKWD w Katyniu, walka

1] Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego – por: <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

2] *Wyznania religijne i stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2006–2008*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2010, s. 17 – http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_wyzn_rel_stow_nar_i_etn_w_pol_2006-2008.pdf, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

i upadek powstania warszawskiego, Holocaust, likwidacja podziemia niepodległościowego po 1945 roku czy kolejne powojenne fale emigracji politycznej. Elity – wobec braku naturalnego procesu reprodukcji – zostały zastąpione przez nowe, zależne od sił wprowadzających ustroj komunistyczny w latach czterdziestych XX wieku i później. Rozbicie dawnej struktury społecznej, migracje ludności czy funkcjonowanie rozbudowanego aparatu bezpieczeństwa komunistycznego państwa przyczyniły się do stworzenia mało sprzyjających warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Nie pozostało to bez konsekwencji dla spójności społecznej i integralności systemu.

Związany z wymienionymi problemami brak zaufania społecznego powoduje, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest słabo rozwinięte. Instytucje, które realnie agregowałyby interesy szerokich grup społecznych, są często historycznie zakorzenione w poprzednim ustroju. Ich rzeczywisty związek z bazą społeczną bywa złudny. Przykładem mogą być związki zawodowe, krytykowane za dbanie przede wszystkim o interesy swoich liderów, w oderwaniu od interesów pracowników, których powinny przecież reprezentować³. Osobną kwestią jest sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych, które – teoretycznie będąc emanacją społeczeństwa obywatelskiego – zdaniem części ekspertów, stały się oderwanymi od zaplecza społecznego instytucjami realizującymi zlecenia instytucji grantodawczych i sponsorów z sektora publicznego lub prywatnego. Załączki kapitału społecznego znajdują ujście raczej w niesformalizowanych strukturach, powiązanych z religijnością czy wspólnotowością, niż w sformalizowanej działalności dedykowanej konkretnym interesom grupowym⁴.

Także ocena indywidualnej aktywności obywatelskiej Polaków musi wypaść słabo. W badaniach Europejskiego Sondażu Społecznego zadaje się pytania o kilka przejawów obywatelskiego zaangażowania. Stosunkowo najczęściej Polacy kontaktowali się z politykami lub urzędnikami na szczeblu rządowym lub samorządowym (7,3%) i podpisywali petycje (7,7%). Dużo rzadszy był udział w legalnych demonstracjach (około 1,5%), noszenie emblematów propagujących konkretną akcję czy kampanię (4,5%) lub bojkotowanie określonych towarów i produktów (4,8%). W żadnej z kategorii polski wynik nie przekraczał 10%, w większości kategorii pozostawał zaś na dużo niższym poziomie. Wyniki te są w najlepszym wypadku aż o połowę niższe od uśrednionych wyników dla wszystkich krajów europejskich objętych badaniami⁵.

Można mówić o istnieniu w Polsce stabilnego systemu partyjnego, trudno jednak uznać, że jest on mocno zakorzeniony w społeczeństwie. Jego stabilność wypływa raczej z kartelizacji sceny politycznej, związanej między innymi z dysponowaniem przez partie parlamentarne zasobami finansowymi, infrastrukturalnymi i organizacyjnymi, a także dominacją w mediach, co pozwala im osiągać stałą przewagę nad pozaparlamentarną konkurencją. Liczebność partii politycznych i charakterystyczna dla Polski bardzo niska frekwencja w wyborach powszechnych podważają jednak mandat ugrupowań politycznych do reprezentowania ogółu społeczeństwa.

3] A. Grabek, *Etat, ochrona przed zwolnieniem i zero kontroli. Co to za fucha?*, Dziennik.pl, 3 czerwca 2011 roku – <http://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/339017,zwiazkowy-etat-za-cudze-pieniadze.html>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

4] A. Graff, *Urzędasy, bez serc, bez ducha*, Wyborcza.pl, 18 stycznia 2010 roku – http://wyborcza.pl/1,75515,7425493,Urzedasy__bez_serc__bez_ducha__Organizacje_pozarządowe_.html, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

5] M. Solon-Lipiński, *Indywidualna aktywność obywatelska – postawy i świadomość Polaków w okresie 2001–2008 w świetle dostępnych badań*, [w:] *Zakorzenie i uspołecznienie działań organizacji pozarządowych*, red. M. Gumkowska, J. Herbst, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009, s. 20.

Dostęp do elity politycznej w Polsce jest stosunkowo zamknięty. Funkcjonuje niewiele liczących się partii, nie mają one także charakteru masowego. Przystąpienie do nich jest związane ze spełnieniem licznych, nie zawsze ostro zarysowanych warunków (między innymi akceptacja jednostek organizacyjnych wyższego szczebla, polecenie przez innych członków, brak zaangażowania politycznego w innych stronnictwach⁶⁾, z kolei awans w ich strukturze jest mocno związany z koniecznością „podwieszania się” pod konkretne stronnictwa, co skutkuje powstaniem relacji klientelistycznych.

Polacy uważają to „podwieszanie się” i nepotyzm za zjawiska nagminnie praktykowane przez wysokich urzędników państwowych i polityków. Jak wynika z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, cztery piąte (84%) respondentów uważa, że praktykowany przez te osoby proceder obsadzania stanowisk w urzędach, spółkach, bankach i innych tego typu instytucjach krewnymi i znajomymi jest częsty. Wielkość ta utrzymuje się na stabilnym poziomie od 1999 roku. Z kolei ponad 70% badanych wyraża przekonanie, że urzędnicy i politycy często pośredniczą w załatwianiu kontraktów rządowych dla firm związanych ze swoimi rodzinami lub znajomymi⁷.

Podsumowując, społeczeństwo polskie można określić mianem społeczeństwa po przejściach, które nie sprzyjało stworzeniu warunków zaistnienia systemu zapewniającego rzetelność i integralność. Mimo homogeniczności językowej, narodowej i religijnej spuścizna historyczna powoduje, że Polakom brakuje wiary w rzetelność życia publicznego. Dominuje niechęć do angażowania się w szeroko pojętą działalność publiczną. Gdy już do takiego zaangażowania dojdzie, wówczas się okazuje, że aby osiągnąć sukces, nie wystarczy praca, ale umiejętność lawirowania między zwalczającymi się koteriami. Z kolei instytucje społeczeństwa obywatelskiego wcielają się bardziej w rolę wykonawców zleceń publicznych niż w podmioty zajmujące się patrzeniem władzy na ręce lub agregatorów interesów konkretnych grup społecznych. Powszechne przekonanie o konieczności załatwiania różnych stanowisk czy kontraktów również nie sprzyja funkcjonowaniu sprawnego systemu, jaki zapewniałby rzetelność życia publicznego w Polsce.

6) Por. M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, *op. cit.*, s. 31, 35.

7) *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*, *op. cit.*, s. 2.

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-EKONOMICZNE

Czy sytuacja społeczno-gospodarcza kraju sprzyja idei systemu rzetelności życia publicznego?

OCENA: 75

W ostatnim dwudziestoleciu w Polsce dokonał się wielki skok cywilizacyjny. Przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej w 1989 roku zaowocowało dynamicznym wzrostem gospodarczym, który przełożył się na zauważalny wzrost poziomu życia obywateli.

Roczny dochód narodowy w wysokości 12 260 USD *per capita* w klasyfikacji Banku Światowego zalicza Polskę do państw o wysokich dochodach¹. Polska jako jeden z nielicznych krajów w Europie nie doświadczyła w ostatnich latach poważnych skutków kryzysu ekonomicznego – w 2009 roku większość państw regionu zanotowała spadek PKB, podczas gdy w Polsce wciąż utrzymywał się wzrost gospodarczy. W chwili sporządzania niniejszego raportu polska gospodarka rozwijała się w tempie około 4% PKB rocznie.

Wartość wskaźnika rozwoju społecznego (Human Development Index, HDI), który oprócz dochodu narodowego uwzględnia oczekiwaną długość życia i poziom edukacji, dla Polski systematycznie wzrasta. W 2010 roku jego wartość wynosiła 0,795, co dało Polsce czterdzieste pierwsze miejsce w rankingu, w gronie najbardziej rozwiniętych państw świata². Odzwierciedla to rosnącą jakość życia społeczeństwa, które w większości egzystuje na poziomie umożliwiającym zaspokojenie najistotniejszych potrzeb. Średnia długość życia w Polsce stale rośnie i wynosi obecnie siedemdziesiąt sześć lat³.

Jednocześnie obserwuje się rosnącą rozpiętość dochodów, która przewyższa średnią europejską i wartości notowane w innych krajach postkomunistycznych⁴. Według statystyk

-
- 1] Dane Banku Światowego za 2009 rok – por. <http://data.worldbank.org/country/poland>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.
 - 2] Dane Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju za 2010 rok – por. <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/POL.html>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.
 - 3] Dane Banku Światowego za 2009 rok – por. <http://data.worldbank.org/country/poland>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.
 - 4] W. Gadomski, *Nierówności rosną w miarę rozwoju*, 14 maja 2010 roku – <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, dostęp: 29 lipca 2011 roku.

Eurostatu, w 2009 roku 23,6% Polaków było zagrożonych biedą⁵. W Polsce istnieją utrwalone obszary wykluczenia, gdzie bieda jest w dużym stopniu dziedziczona z pokolenia na pokolenie. Ubóstwo dotyka najczęściej mieszkańców wsi. Wiąże się to z wysokim bezrobociem, które na wielu obszarach utrzymuje się od lat na skutek likwidacji po 1989 roku państwowych gospodarstw rolnych, a także z brakiem reform sektora rolnictwa prywatnego i nieopłacalnością produkcji rolnej. Bieda statystycznie częściej dotyczy dzieci (zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych) i kobiet oraz ludzi młodych, wśród których panuje prawie dwukrotnie wyższa stopa bezrobocia⁶.

Osoby w trudnej sytuacji materialnej mogą liczyć na świadczenia pomocy społecznej. Z kolei system ubezpieczeń społecznych zapewnia świadczenia osobom z różnych powodów niezdolnym do pracy (w związku z chorobą, macierzyństwem, trwałą niezdolnością do pracy czy podeszłym wiekiem). Istnieje również system wsparcia dla osób bezrobotnych. Wielkość PKB, jaka ogółem jest przeznaczana w Polsce na wydatki socjalne, wynosi przeszło 18% (dla porównania – średnia dla całej Unii Europejskiej to 26%)⁷.

System ochrony zdrowia jest finansowany z budżetu państwa. Według założeń, ma zapewniać obywatelom szeroki dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej. W praktyce jednak dostęp do świadczeń jest ograniczony, zwłaszcza w zakresie leczenia specjalistycznego, co sprawia, że pacjenci często muszą się liczyć z długim okresem oczekiwania (jest to również pole do potencjalnej korupcji). System jest niewydolny finansowo, prowadząc do wysokiego zadłużenia szpitali, i wymaga pilnej reformy.

Poziom rozwoju cywilizacyjnego w Polsce systematycznie rośnie, ale w niektórych sferach znacznie odbiega od europejskich standardów. Infrastruktura drogowa jest wciąż niedostatecznie rozwinięta – brakuje zwłaszcza dróg ekspresowych i autostrad, których pod koniec 2008 roku było, odpowiednio, około 750 kilometrów i około 450 kilometrów. Dla porównania – w 2007 roku europejscy liderzy mieli ponad 10 tysięcy kilometrów autostrad: Niemcy – 12 531 kilometrów, Hiszpania – 11 959 kilometrów, Francja – 11 140 kilometrów⁸. Rząd Donalda Tuska zapowiadał co prawda budowę kilkuset kilometrów autostrad w ramach przygotowań do organizacji Euro 2012, wszystko jednak wskazuje na to, że blisko połowy zaplanowanych inwestycji nie uda się zrealizować na czas⁹. Zdecydowanie zbyt wolno rozwija się w Polsce także infrastruktura cyfrowa. Na 1 tysiąc osób przypada 169 komputerów i 440 użytkowników Internetu¹⁰.

Struktura zatrudnienia w Polsce wciąż nieco odbiega od państw najwyżej rozwiniętych. Stosunkowo wysoki odsetek zatrudnionych (13%) pracuje w rolnictwie, gdzie przeważają niewielkie

5] Zagrożenie biedą rozumie się tutaj jako osiągnięcie dochodów niższych niż 60% średniej w danej populacji – por. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

6] E. Tarkowska, *Polska bieda*, „Academia” 2005, nr 4, s. 26–27.

7] Dane Eurostatu za 2008 rok – por. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

8] *Którędy droga? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, PricewaterhouseCoopers i inni, Warszawa 2009.

9] A. Kublik, *Autostrady na Euro w polu. Połowa nie powstanie*, „Gazeta Wyborcza”, 5 lipca 2011 roku – http://wyborcza.biz/biznes/1,106928,9892556,Autostrady_na_Euro_w_polu_Polowa_nie_powstanie.html, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

10] Dane Social Watch za 2010 rok – por. http://www.socialwatch.org/node/236/measuring_progress, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

i mało wydajne gospodarstwa rodzinne, 57% osób pracuje w usługach, a 30% – w przemyśle¹¹. Udział sektora państwowego w gospodarce jest wciąż duży – zatrudnia on blisko jedną czwartą wszystkich aktywnych zawodowo¹².

Gospodarka wolnorynkowa w Polsce jest stabilna i rozwinięta – raport Fundacji Bertelsmanna ocenił ją na 8,71 na 10 punktów¹³. Państwo zapewnia swobodę działalności gospodarczej i względną równość szans na rynku. Z drugiej jednak strony, przedsiębiorczość w Polsce wciąż napotyka bardzo duże utrudnienia natury administracyjnej. W międzynarodowym rankingu oceniającym warunki prowadzenia działalności gospodarczej Polska wypadła bardzo słabo (sześćdziesiąte drugie miejsce na sto osiemdziesiąt trzy państwa), a jej ogólna pozycja i oceny dla poszczególnych wskaźników w porównaniu z ostatnim rokiem znacznie się pogorszyły¹⁴. Z kolei według raportu Fundacji Republikańskiej, Polska ogranicza dostęp do największej liczby zawodów spośród wszystkich państw europejskich. Liczba zawodów w różny sposób reglamentowanych wynosi 380, podczas gdy w Niemczech dotyczy to 152 zawodów, we Francji – 150, w Holandii – 134, a w Estonii – jedynie 47 zawodów¹⁵.

Podsumowując, sytuacja społeczno-ekonomiczna w Polsce jest dość dobra. Jakość życia obywateli wzrasta, choć w kraju istnieją rozległe obszary biedy. Polska gospodarka rozwija się względnie dynamicznie, jest jednak tłamszona przez nadmiar biurokracji i dużą liczbę obciążeń administracyjnych, co może być także czynnikiem sprzyjającym korupcji.

11| *Aktywność ekonomiczna ludności, I kwartał 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, dostęp: 29 lipca 2011 roku.

12| *Rocznik statystyczny pracy 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, dostęp: 28 lipca 2011 roku.

13| *BTI 2010 – Poland Country Report*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2009.

14| *Poland. Doing Business 2012*, World Bank and the International Finance Corporation – <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/poland>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

15| *Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, wrzesień 2011 roku – <http://www.cافر.pl/2011/09/polska-ogranicza-dostep-do-najwiekszej-ilosci-zawodow-w-europie/#more-974>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-KULTUROWE

Czy etyka, normy i wartości dominujące w społeczeństwie sprzyjają idei systemu rzetelności życia publicznego?

OCENA: 50

W Polsce występuje deficyt zaufania społecznego oraz kulturowego sprzeciwu wobec korupcji i braku poszanowania publicznej własności. Źródła tych faktów tkwią w przeszłości, częściowo opisaną już w podrozdziale dotyczącym uwarunkowań społeczno-politycznych. W sferze deklaracji korupcja jest uznawana w Polsce za ważny problem. Gdy jednak przychodzi do realnych działań służących jej zniwelowaniu, wówczas trudno uzyskać dla nich szerokie poparcie.

Przyczyn przyzwolenia na korupcję w Polsce wielu badaczy upatruje w historii, a konkretnie w latach Polski Ludowej i transformacji. Wówczas to gospodarka niedoborów i trudności w zdobywaniu podstawowych produktów sprawiły, że w społeczeństwie upowszechniły się praktyki korupcyjne. W okresie komunizmu i transformacji ustrojowej można więc poszukiwać źródeł przyzwolenia społecznego na nieformalne działania, określane jako „załatwianie” różnych spraw¹. Kulturowe przyzwolenie na korupcję osiągnęło kulminację w epoce gierkowskiej, kiedy do ról politycznych zaczęły dochodzić pokolenia wyzute z ideologii, „w pewnym sensie cyniczne, nastawione na karierę, traktujące wszelkie role władcze czy polityczne jako instrument pozyskiwania korzyści osobistych”².

Głębsze spojrzenie w historię pozwala postawić tezę, że w Polsce w ciągu minionych dwustu lat sfera życia publicznego nie funkcjonowała lub była traktowana jako obca. To z kolei powoduje, że w świadomości społecznej powszechna jest nieznamość standardów etycznych blokujących mechanizmy korupcyjne czy „nieumiejętność określenia, kiedy występuje konflikt interesów, jakie konfiguracje ról społecznych są dopuszczalne, jakie niedopuszczalne”³.

1] Kaja Gadowska, wystąpienie na seminarium pod hasłem „Stan i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałanie korupcji w 1999 i obecnie”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 22 stycznia 2005 roku – <http://www.batory.org.pl/korupcja/sesja6.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

2] Krzysztof Kiciński, wystąpienie na seminarium pod hasłem „Stan i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałanie korupcji w 1999 i obecnie”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 22 stycznia 2005 roku – <http://www.batory.org.pl/korupcja/sesja6.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

3] *Ibidem*.

Poziom zaufania społecznego w Polsce utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Wyjątkiem jest tutaj zaufanie do rodziny i najbliższego otoczenia (znajomych, współpracowników, sąsiadów), które niezmiennie jest bardzo wysokie. Zaufanie do innych osób, a także do instytucji życia publicznego ważnych z punktu widzenia aktywności obywatelskiej, jest zdecydowanie niższe niż zaufanie do najbliższych⁴.

Polacy, mimo deklarowanego dość dużego zaufania w sferze prywatnej, opowiadają się raczej za zachowaniem ostrożności w stosunkach z innymi ludźmi (72%) niż za zbytnią otwartością na nieznanym. O tym, że większości ludzi można ufać, jest przekonany tylko co czwarty Polak⁵.

W kwestii zaufania do różnych instytucji publicznych w większości wypadków notuje się jego znaczny spadek. Szczególnie dotyczy to takich instytucji politycznych, jak partie (zaufanie na poziomie 14% w 2010 roku), parlament (21%) czy rząd (31%). W latach 2008–2010 spadek zaufania do tych instytucji wyniósł odpowiednio 14, 18 i 25 punktów procentowych. W tym wymiarze w wymienionym okresie straciły także takie instytucje, jak prasa (spadek o 17 punktów), sądy (spadek o 15 punktów) oraz Unia Europejska, władze lokalne i związki zawodowe (po 13% spadku zaufania). Instytucje, które cieszą się szczególnie wysokim zaufaniem Polaków, to organizacje charytatywne – Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy (88% osób wyraża wobec niej zaufanie), Caritas (82%) i Polski Czerwony Krzyż (78%)⁶.

Zaangażowanie społeczne Polaków jest niskie. W wyborach powszechnych rzadko bierze udział więcej niż połowa uprawnionych. Niewielki jest również stopień angażowania się w pracę na rzecz lokalnego środowiska – udział w tego typu inicjatywach wskazywało w 2010 roku jedynie 20% badanych. Dzieje się tak mimo wzrostu deklarowanej przez Polaków wiary w skuteczność wspólnego działania na rzecz swojej społeczności lokalnej⁷.

Mimo że Polacy w ciągu dwudziestolecia po transformacji ustrojowej niezmiennie uznawali korupcję za rozpowszechnione zjawisko społeczne, nie powstał w tym czasie żaden oddolny, spontaniczny ruch, który domagałby się walki z tym zjawiskiem. Korupcja, zdaniem Grzegorza Makowskiego, jest postrzegana przez społeczeństwo raczej jako przymiot władzy, która – jak wspomniano wcześniej – cieszy się niskim zaufaniem społecznym⁸. Wzrost liczby doniesień medialnych na temat korupcji, a także zwrócenie uwagi polityków na to zjawisko, które wystąpiło pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku i w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku, nie przełożyły się na dynamiczny wzrost świadomości istnienia problemu – istniała już ona na początku transformacji. Próby przeniesienia na polski grunt ruchów społecznych, które miałyby na celu zwalczanie zjawiska korupcji, hojnie finansowane przez organizacje międzynarodowe i Unię Europejską, nie przyniosły spodziewanych rezultatów⁹. O braku determinacji społeczeństwa w kwestii rozwiązywania tego problemu mogą także świadczyć kolejne po 2007 roku porażki wyborcze partii Prawo i Sprawiedliwość, która walkę z korupcją wyniosła na swoje sztandary.

4] M. Solon-Lipiński, *Indywidualna aktywność obywatelska – postawy i świadomość Polaków w okresie 2001–2008 w świetle dostępnych badań*, op. cit., s. 20.

5] *Zaufanie społeczne*, op. cit.

6] *Ibidem*.

7] *Działalność społeczna Polaków*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, styczeń 2010 roku – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_010_10.PDF, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

8] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2008, s. 126.

9] *Ibidem*, s. 120–147.

DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE W POLSCE

Korupcja stała się jednym z głównych tematów życia politycznego w Polsce w pierwszych latach XXI wieku, do czego przyczyniła się fala głośnych skandali korupcyjnych, między innymi słynnej „afery Rywina”, która ujawniła rozmiary patologii na styku polityki, biznesu i mediów. W odpowiedzi ówczesny rząd Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przyjął w 2002 roku pierwszy program zwalczania korupcji – *Strategię antykorupcyjną na lata 2002–2005*.

Walka z korupcją stała się jednocześnie nośnym hasłem w polityce, chętnie wykorzystywanym przez polityków różnych opcji do zdobycia poparcia wyborców. W wyborach w 2005 roku zwyciężyło Prawo i Sprawiedliwość, partia, która zwalczanie korupcji uczyniła jednym ze swoich priorytetów. Z inicjatywy tego ugrupowania w 2006 roku powstało Centralne Biuro Antykorupcyjne – służba specjalna przeznaczona do walki z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym¹. Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało wyposażone w szczególne kompetencje, w tym uprawnienia śledcze i możliwość zastosowania najbardziej radykalnych środków przymusu bezpośredniego, co od początku wzbudzało liczne kontrowersje. Mimo to służba ta przetrwała zmianę rządu i odgrywa ważną rolę w ściganiu korupcji i karaniu przestępstw korupcyjnych.

W latach 2005–2009 realizowano drugi etap wprowadzonego w 2002 roku programu zwalczania korupcji², który zakładał osiągnięcie czterech celów strategicznych:

- zapobieganie zjawiskom korupcyjnym i wdrożenie mechanizmów umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie korupcji,
- skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
- ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych przez podnoszenie poziomu świadomości obywateli i propagowanie odpowiednich wzorców postępowania,
- stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

1] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708 ze zm.).

2] *Program zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005–2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2005; http://www.antykorupcja.gov.pl/porttal/ak/12/43/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_wdrazania.html, dostęp: 29 stycznia 2012 roku.

Strategia zakładała osiągnięcie licznych celów szczegółowych, rozpisanych na różne zadania dla poszczególnych resortów, w tym wiele zmian legislacyjnych, inicjatyw informacyjnych i edukacyjnych oraz przedsięwzięć o charakterze organizacyjnym. Do monitorowania realizacji dokumentu utworzono przy resorcie spraw wewnętrznych i administracji specjalny Zespół do spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej.

W sprawozdaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji strategii jako największe osiągnięcie wymienia się wzrost ścigalności przestępstw o charakterze korupcyjnym, do czego miało się przyczynić między innymi zwiększenie liczby etatów w wyspecjalizowanych jednostkach policji i powstanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a także przeszkolenie dużej grupy pracowników administracji publicznej, „którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym”³. W dokumencie tym wskazuje się ponadto, że przygotowano większość założonych zmian legislacyjnych, choć nie wszystkie udało się skutecznie wdrożyć.

Jak jednak napisali niemieccy eksperci w raporcie poświęconym polityce antykorupcyjnej w Polsce, „samo stworzenie strategii nic nie mówi o jej skuteczności, samo istnienie Zespołu ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej – o jego sile przebicia”⁴. Dokument, opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazywał, że już na etapie tworzenia strategia miała poważne wady, które później zaowocowały jej ograniczoną skutecznością. Zdaniem ekspertów, cele założone w dokumencie nie były odpowiednio konkretne i instrumentalizowane. Brakowało niezbędnych mechanizmów ewaluacji, mierzalnych wskaźników, na podstawie których można by ocenić efektywność strategii na kolejnych etapach jej wdrażania.

Wiele istotnych zmian w systemie przeciwdziałania korupcji w Polsce zostało przeprowadzonych w pewnym sensie równoległe do procesu realizacji strategii i nie zostało w niej uwzględnionych (na przykład powstanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego). Strategia w dużej mierze pozostała więc bytem wirtualnym. Dokument nie był znany wielu pracownikom administracji, nie podjęto również większych starań, żeby dotrzeć z nim do opinii publicznej. Realizacja strategii obnażyła słabość rządu i podległych mu struktur, związaną z nieumiejętnością skutecznego planowania i realizacji długofalowej polityki antykorupcyjnej.

Po wyborach w 2007 roku do władzy doszła koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, co przyniosło nową hierarchię celów politycznych. Zwalczanie korupcji przestało być dla rządzących zagadnieniem priorytetowym, do czego przyczyniło się, zdaniem ekspertów, pewne zniechęcenie tą tematyką, która była przez poprzedników nadmiernie eksploatowana i zwalczana dość kontrowersyjnymi metodami⁵.

Osobą odpowiedzialną za politykę antykorupcyjną w rządzie Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego premier Donald Tusk uczynił w 2007 roku Julię Piterę, którą powołał na stanowisko sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jako Pełnomocnik Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych minister Julia Pitera miała za zadanie czuwać nad jakością pracy instytucji publicznych

3] *Sprawozdanie końcowe z realizacji „Programu zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna”, II etap wdrażania 2005–2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, marzec 2010 roku, s. 44.

4] C.-P. Wulff, M. Ehbrecht, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa, maj 2008 roku, s. 17 – http://www.akop.pl/public/files/Ekspertyza_antykorupcyjna.pdf, dostęp: 31 stycznia 2012 roku.

5] *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Program „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 24.

i opracowywać rozwiązania systemowe służące podnoszeniu poziomu uczciwości i przejrzystości administracji⁶. Jej kluczowe postulaty nie zostały jednak zrealizowane, co było przedmiotem szerokiej krytyki opozycji⁷. W ciągu całej kadencji 2007–2011 nie udało się uchwalić prawa antykorupcyjnego, które całościowo regulowałoby kwestie związane z przeciwdziałaniem nieprawidłowościom w instytucjach publicznych. Fiaskiem zakończyły się także prace Julii Pitera i jej zespołu nad zmianą tak zwanej ustawy lobbingowej.

W odpowiedzi na pytanie badaczy, sekretariat minister Julii Pitera napisał, że podstawowym obszarem działań pełnomocnika było bieżące monitorowanie działalności organów państwa oraz przeprowadzanie i zlecanie kontroli w instytucjach publicznych⁸.

Jednym ze zrealizowanych postulatów wyborczych Platformy Obywatelskiej było rozdzielenie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, które dotychczas były skupione w rękach jednej osoby. Zmiana ta weszła w życie w marcu 2010 roku⁹. Wprowadzenie takiego rozwiązania, od lat postulowane przez środowiska prawnicze¹⁰, było krokiem w kierunku uniezależnienia i odpolitycznienia prokuratury, należy więc ocenić je pozytywnie.

Wśród obietnic wyborczych Platformy Obywatelskiej (podobnie jak – w różnym zakresie – Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Prawa i Sprawiedliwości) znalazło się między innymi wprowadzenie zakazu dostępu do służby publicznej w administracji państwowej i w samorządzie dla osób skazanych prawomocnymi wyrokami¹¹. Postulat ten został częściowo zrealizowany przez wprowadzenie w 2009 roku konstytucyjnego zakazu ubiegania się o mandaty poselskie i senatorskie kandydatów skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego¹². Zdarzało się bowiem, że do parlamentu trafiały osoby, na których ciążyły wyroki sądowe, a mandat parlamentarny zapewniał im immunitet, który w praktyce oznaczał bezkarność na czas trwania kadencji.

Koalicji rządzącej udało się także uczynić krok w kierunku przywrócenia apolitycznej służby cywilnej, która stanowi rdzeń kadr administracji rządowej¹³. Dzięki temu kandydaci na wyższe stanowiska w administracji są wybierani w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru. Jak jednak wskazano w raporcie organizacji pozarządowych, nie jest on do końca wolny od wpływów politycznych, ponieważ pozostawia możliwości arbitralnej ingerencji¹⁴. Eksperti ocenili więc, że zmiany zatrzymały się w pół drogi, nie zapewniając administracji dostatecznej niezależności i apolityczności¹⁵.

6| Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 roku w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 224, poz. 1660).

7| R. Grochal, *SLD rozlicza Julię Pitere*, „Gazeta Wyborcza”, 29 marca 2011 roku.

8| Pismo z sekretariatu minister Julii Pitera z dnia 22 listopada 2011 roku.

9| *Ibidem*, s. 11.

10| Ł. Sobiech, *Prokuratorem generalnym nie może być minister sprawiedliwości*, „Gazeta Prawna”, 3 grudnia 2007 roku.

11| *Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku*, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa, październik 2010 roku, s. 19 – http://www.akop.pl/public/files/raport_do%20druku-1288092982.pdf, dostęp: 29 stycznia 2012 roku. Korzystaliśmy także z wersji tego raportu opublikowanej w październiku 2011 roku.

12| *Ibidem*, s. 28.

13| *Ibidem*, s. 18.

14| *Ibidem*, s. 23.

15| *Ibidem*.

Częściowo zrealizowano także postulat rozwinięcia narzędzi e-administracji, które zwiększyłyby przejrzystość procedur administracyjnych. Choć proces ten jest konieczny do przeprowadzenia, polski rząd ma na tym polu poważne opóźnienia. Znowelizowano prawo zamówień publicznych, udoskonalając procedurę przetargu elektronicznego. Podjęto także prace nad stworzeniem elektronicznego obiegu dokumentów¹⁶.

Porażką rządu zakończyła się próba poprawy przejrzystości procesu legislacyjnego¹⁷. Nie zrealizowano także między innymi postulatów wprowadzenia ochrony prawnej osób ujawniających praktyki antykorupcyjne (*whistleblowers*)¹⁸ czy integracji służby skarbowej i finansowej w jednej policji finansowej¹⁹. Wbrew obietnicom zarówno Platformy Obywatelskiej, jak i jej partnera koalicyjnego – Polskiego Stronnictwa Ludowego, nie przeprowadzono także żadnych zmian w zakresie reguł funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego²⁰.

Po zakończeniu w 2009 roku wdrażania poprzedniej strategii rząd dopiero w okresie przedwyborczym, jesienią 2011 roku, opracował nowy dokument, mający obowiązywać w latach 2011–2016. W chwili ukończenia tego raportu²¹ nie został on jednak zatwierdzony przez Radę Ministrów.

Nowa strategia antykorupcyjna zawiera następujące cele i priorytety:

- wzmocnienie mechanizmów i struktur antykorupcyjnych,
- wzmocnienie koordynacji i kooperacji między organami ścigania a systemem sądownictwa,
- doskonalenie środków prawnych pozwalających na efektywne zwalczanie przestępstw korupcyjnych,
- spełnienie wymagań organizacji międzynarodowych w zakresie kryminalizacji i ścigania przestępstw korupcyjnych.

Strategia zawiera również zestaw wskaźników, które mają oceniać wdrożenie strategii. Są to między innymi zmiany w pozycji kraju w rankingu Indeksu Percepcji Korupcji organizacji Transparency International, zmiany poglądów opinii publicznej w sprawie korupcji czy skali przestępczości o charakterze korupcyjnym (trzeba w tym miejscu odnotować, że autorzy strategii popełniają błąd, przyjmując za wskaźnik efektywności Indeks Percepcji Korupcji, nie pozwala on bowiem ocenić skali percepcji korupcji w czasie, mierzy ją jedynie punktowo, co jednocześnie obniża jego wartość jako miernika efektywności polityki antykorupcyjnej²²). Warto również podkreślić, że rząd zaplanował ewaluację programu. Autorzy strategii wyszczególnili działania, które mają być wdrożone w okresie jej obowiązywania, kategoryzując je i opisując. Każda kategoria działań ma być prowadzona przez konkretne ministerstwo, wspierane przez inne organy administracji centralnej. Niepokojący jest jednak brak szacunków, które mówiłyby o estymowanych kosztach wdrażania strategii antykorupcyjnej.

16| *Ibidem*, s. 14.

17| *Ibidem*, s. 11.

18| *Ibidem*, s. 14.

19| *Ibidem*.

20| *Ibidem*, s. 24.

21| Styczeń 2012 roku.

22| Por. *Corruption Perceptions Index 2011* – <http://www.transparency.org/content/download/64426/1030807>, dostęp: 29 stycznia 2012 roku.

PODSUMOWANIE

W Polsce brakuje skutecznej i skoordynowanej polityki antykorupcyjnej. Inicjatywy na rzecz ograniczenia korupcji w życiu publicznym są najczęściej nieskoordynowane i niepełne. Część zmian legislacyjnych została wymuszona koniecznością dostosowania przepisów polskich do regulacji unijnych (między innymi zmiany dotyczące przetargu elektronicznego). Wciąż jednak nie udało się zrealizować części ważnych postulatów, w tym wprowadzenia tak zwanej ustawy antykorupcyjnej czy zmiany przepisów dotyczących lobbingu.

Strategia realizowana w latach 2002–2009 była próbą bardziej całościowego spojrzenia na problem przeciwdziałania korupcji, ale sposób wdrażania jej założeń pozostawiał wiele do życzenia. Krytycznie należy ocenić to, że od 2009 roku nie przyjęto jeszcze nowej strategii, która wyznaczyłaby podstawowe kierunki działań antykorupcyjnych rządu. Pozostaje mieć nadzieję, że dokument ten zostanie wkrótce uchwalony.