

Kierunki, sposoby i narzędzia walki z korupcją

<https://doi.org/10.33141/po.2004.09.07>

Przeгляд Organizacji, Nr 9 (776), 2004, ss. 28-30
www.przeглядorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Jerzy Matejuk

„Gospodarka jest działalnością o wymiarze etycznym. Zapewnienie właściwych relacji między uczestnikami procesów gospodarczych (...) prowadzi do poszukiwania ochrony przed nieuczciwością i niesprawiedliwością w formalnych środkach prawnych oraz w instytucjach nadzoru i kontroli. Przyczynia się to do wzrostu biurokracji, utraty zaufania między ludźmi i dehumanizacji życia gospodarczego”¹⁾.

Mimo że korupcja wywołuje duże emocje w społeczeństwie i jest często piętnowana jako zjawisko naganne i szkodliwe, to – jak dotąd – wszelkie inicjatywy mające ją zwalczyć czy tylko ograniczyć nie przyniosły wymiernych rezultatów. Zwłaszcza zmagania z korupcją na styku biznesu i państwa okazują się przysłowiową walką z wiatrakami.

Jeżeli już mówimy o walce z korupcją, to nie możemy nie zadać sobie pytania, dlaczego jej efekty są niewielkie. Co prawda w ciągu ostatniego okresu zmagania antykorupcyjne nasiliły się, ale ciągle jest tu dużo do zrobienia. Niedostateczne efekty w walce z korupcją nie są dziełem przypadku. Przede wszystkim decydował tutaj brak woli prowadzenia tej walki zarówno ze strony biznesu, jak i państwa, a mówiąc bardziej konkretnie – znacznej części ludzi biznesu i sporej grupy urzędników. Każda z tych stron była zainteresowana, aby istniały w naszym kraju poza-prawne możliwości załatwiania interesów. Przedsiębiorcy liczyli na to, że wręczając łapówkę uzyskają dodatkowy profit, a ich sprzeciw wobec korupcji ujawniał się tylko wtedy, gdy przegrywali z bardziej zapobiegliwym konkurentem. Z kolei motywy, jakimi kierowali się urzędnicy w utrzymywaniu korupcyjnych struktur i przepisów, są w pewnym stopniu podobne, w każdym razie nie wymagają głębszych uzasadnień. Cechą korupcyjnych interakcji jest bowiem to, że są one utajnioną transakcją obopólnie korzystną dla zaangażowanych w nią stron, które zwykle nie są zainteresowane jej ujawnieniem²⁾.

„Szczególna trudność walki z korupcją polega na tym, że jest to przestępczość najwyższych warstw społecznych, dominujących w życiu publicznym, dysponujących środkami do tego, aby zapobiegać właściwej prawnej regulacji korupcji, jej definicji i stosowaniu prawa w praktyce”³⁾.

Negatywne opinie o korupcji jako ważnym problemie ogólnospołecznym są ugruntowane od dłuższego czasu. W 1991 r. niemal trzy czwarte respondentów (71%) twierdziło, że korupcja w Polsce jest dużym problemem. Rok później liczba ankietowanych podziеляjących tę opinię zwiększyła się do 86%. Zbliżoną ocenę zjawiska odnotowano osiem lat później, w lipcu 2000 r. Ponowny wzrost badanych uznających korupcję za ważny problem przyniosły sondaże w sierpniu 2001 r. (93%) i w lutym 2003 r. (91%). Według tego

ostatniego, 68% ankietowanych uznało korupcję w naszym kraju za bardzo ważny problem⁴⁾.

Korupcja wydaje się być wszechobecna. Wyniki badań A. Kubiak nie napawają optymizmem. „(...) poglądy i doświadczenia Polaków sygnalizują nie tylko, że są oni przekonani o wysokim poziomie korupcji w Polsce, ale również, że przekonania te są silnie zakotwiczone w ich osobistych doświadczeniach. O ile uznawanie świata polityki za silnie skorumpowany jest efektem wiedzy «medialnej», o tyle osobiste kontakty ze służbą zdrowia, policją drogową, różnymi urzędami blisko jednej piątej dorosłych Polaków dają podstawy empiryczne do stwierdzenia, że żyjemy w kraju o znacznym poziomie korupcji”⁵⁾. „To społeczne przyzwolenie na kłamstwo, oszustwo czy łapówkarstwo sprawia, że opinia publiczna wyładowuje się w plotce, a nie dyskwalifikuje skorumpowanych (...). Społeczeństwo werbalnie potępia korupcję, a w istocie ją toleruje”⁶⁾.

Tym też zapewne można wyjaśnić istnienie w Polsce przez wiele lat warunków sprzyjających korupcji. Między innymi stwarzał je brak przejrzystości przepisów, arbitralność i subiektywizm podejmowania urzędniczych decyzji, trudność wykrycia i udowodnienia zaistnienia korupcji itp. Należy jeszcze dodać, że korupcja miała także swój polityczny kontekst. Dzięki korupcji, niezależnie od tego, jaka była jej forma, partie polityczne i poszczególni politycy mogli pozyskiwać dodatkowe i nierejestrowane środki na działalność, zwłaszcza na kampanie wyborcze, a także korzyści osobiste. W tej sprawie nie było wśród ugrupowań politycznych wyjątków, a ponadto właśnie w tych sprawach wykazywały one wiele wzajemnej tolerancji, a nawet cechowała je dość daleko posunięta solidarność.

„Korupcja polityków tworzy cały system wciągający innych, słabszych, upowszechniając zarazem antywzory. W tym świetle szczególnie niepokojąca jest fałszywa (...) wspólnota polityków, którzy «nie dadzą zginać» koledze, któremu akurat powinęła się noga. (...) Wielokrotnie można mieć wrażenie, że walczące przy otwartej kurtynie obozy polityczne za kulisami porozumiewają się świetnie. (...) Nic też dziwnego, że dla wielu «oni» to nadal po prostu politycy, bez różnicy obozu, do którego należą”⁷⁾.

Według raportu Banku Światowego, cechą polskiej korupcji są silne powiązania elit politycznych i gospodarczych. Z dokumentu tego wynika, że politycy w Polsce mogą blokować lub promować ustawy w zamiar za pieniądze lub inne korzyści. Raport zarzuca także polskiej klasie politycznej nepotyzm w obsadzaniu stanowisk w sektorze publicznym⁸⁾. Na tym tle pocieszająca jest opinia Chrisa Halla z Banku Światowego, wypowiedziana na konferencji „Czy nadużycia i korup-

cja niszczy wartość twojej organizacji”, że mocną stroną Polski w walce z korupcją jest silna pozycja NIK, aktywne i niezależne media oraz sprawnie działające organizacje pozarządowe⁹⁾.

Na ogół nie ma wątpliwości, że walkę z korupcją zacząć należy od naprawy państwa. Punktem wyjścia musi być rozwijanie demokracji i, co się z tym wiąże, rozwijanie jawności życia publicznego i kontroli publicznej nad ludźmi władzy. Zasadnicze znaczenie ma przejrzystość i jawność działania rządu, jego lokalnych przedstawicielstw oraz organów samorządowych. Powinny one informować o wszystkich swoich poczynaniach i powiadamiać o ich konsekwencjach. Obywatel ma prawo wiedzieć, jak funkcjonują urzędy. Zasady wszelkich przetargów muszą być powszechnie znane. Muszą też istnieć skuteczne mechanizmy interwencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Działania partii politycznych muszą być jawne. Należy ująć w prawne normy i ujawniać źródła finansowania kampanii wyborczych. Trzeba też ujawniać wszelkie konflikty interesów, w jakich mogą znaleźć się osoby publiczne.

Wydaje się, że przyjęta 17 września 2002 r. rządowa strategia walki z korupcją zmierza w tę stronę. Przewiduje się w niej zwalczanie korupcji w ośmiu sferach: zamówieniach publicznych, służbie cywilnej, procedurach prywatyzacyjnych, administracji rządowej i samorządowej, wymiarze sprawiedliwości, usługach publicznych, ochronie zdrowia i finansach publicznych¹⁰⁾.

Istotnym narzędziem zwalczania korupcji powinna być eliminacja nadmiernej liczby licencji, koncesji i regulacji. Zapewne w służbie zdrowia tego rodzaju działania okazały się niewystarczające. W tym przypadku, jak również w wielu innych, problem korupcji polega na dysproporcji między zobowiązaniami rządu a niewystarczającymi środkami na ich realizację. Dysproporcja taka zawsze rodzi korupcję. Być może prywatyzacja podmiotów działających w niektórych segmentach sfery publicznej pomogłaby w walce z korupcją.

Niewątpliwie spraw do załatwienia w ramach walki z korupcją jest bardzo dużo. Nie sposób nawet wszystkie je zidentyfikować. Warto jednak w tym miejscu odwołać się do R. Ackerman, która podaje pewne ogólne kierunki tej walki:

- trzeba uprościć przepisy podatkowe i zreorganizować biurokrację tak, by lepiej nadzorowała wykonanie przepisów;
- trzeba dokładnie zbadać wszelkie przepisy, by zobaczyć, które z nich można wyeliminować, które uprościć, a które lepiej egzekwować;
- konieczna jest kontrola wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych sponsorowanych przez państwo¹¹⁾.

Z kolei A. Kubiak, podsumowując wyniki swoich badań stwierdza, że najczęściej pojawiające się propozycje mające na celu ukrócenie praktyk korupcyjnych to jasne, przejrzyste przepisy, nie dające urzędnikom możliwości dowolnych interpretacji, likwidacja prawa powielaczowego, uproszczenie przepisów (w tym przepisów podatkowych). Badani wskazują na potrzebę silniejszej, bardziej jednoznacznej i precyzyjnej kontroli postępowania urzędników, konieczność stosowania wysokich kar. Pojawiają się też postulaty wprowadzenia podatku liniowego, likwidacji ulg i umorzeń podatkowych, jednoznacznego ustalania warunków

przetargów, likwidacji lub ograniczenia liczby wymaganych zezwoleń przy podejmowaniu działalności gospodarczej¹²⁾.

Walka z korupcją nie jest łatwym przedsięwzięciem, wymaga dużej odwagi i cierpliwości. Zazwyczaj nigdy się ona nie kończy i na ogół zawsze towarzyszą jej duże emocje. Jest to też często walka nieczysta. „Bo demokracja to ustrój bazujący po części na naszych najgorszych instynktach – żądza władzy sprawia, że staramy się wypunktować wszelkie słabości naszego politycznego przeciwnika oraz ujawnić jego niegodziwość i przestępstwa. Dzięki temu opinia publiczna może dowiedzieć się czegoś o politykach i biznesmenach działających na styku własności prywatnej i państwowej. Zdarza się, że to zawiść i chęć zemsty są motywem działania osób, które ujawniają afery korupcyjne”¹³⁾.

W walce z korupcją stosować trzeba różne metody. Nie można ograniczać się do metod administracyjnych. Walka z korupcją wymaga kompleksowych działań wielu ludzi i wielu instytucji, a ponadto musi dotyczyć się na wszystkich poziomach struktury społecznej.

„Ujawnianie, nagłaśnianie i piętnowanie zła może doprowadzić do jego eliminacji, choć droga będzie długa”¹⁴⁾. Przerwanie zmyślenia jest jednym z najważniejszych czynników w walce z plagą korupcji. „O korupcji nie wolno milczeć (...) Język ma wpływ na rzeczywistość. To, jak nazywamy pewne zjawiska, rzutuje na to, jak o nich myślimy”¹⁵⁾.

Dobrze się dzieje, że na temat konieczności przeciwdziałania korupcji mówi się ostatnio coraz częściej i coraz głośniej. Mówi się o tym za granicą i w naszym kraju. Na przykład ważne przesłanie i ważne propozycje dotyczące walki z korupcją zawiera Deklaracja Paryska, którą podpisali znani na świecie przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, między innymi sędziowie śledczy Baltasar Garzón, Antonio di Pietro, Eva Joly czy była prezydent Irlandii, a ostatnio przewodnicząca Komisji Praw Człowieka ONZ Mary Robinson. W deklaracji mówi się o wykorzystaniu w walce z korupcją między innymi takich środków, jak: zawieszenie immunitetów dyplomatycznych, parlamentarnych i sądowych osób zamieszanych w afery finansowe, zakazanie bankom otwierania filii lub przyjmowania pieniędzy z krajów nie współpracujących z międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości, wprowadzenie „konfiskaty obywatelskiej” majątku polityków, którzy nie potrafią wykazać jego pochodzenia, stworzenie kategorii przestępstwa „wielkiej korupcji”, które byłoby karane tak samo, jak godzenie w żywotne interesy państwa¹⁶⁾.

Chcąc skutecznie zwalczać korupcję, nie można poprzestać na budzeniu wrażliwości sumień, wyjaśnianiu szkód, jakie wyrządza, czy na apelach o uczciwość kierowanych do przedsiębiorców i ludzi władzy. Skuteczność tej walki w ogromnej mierze zależy od posiadania odpowiednich narzędzi i mechanizmów. Przede wszystkim niezbędne są wolne media. W ujawnianiu i w zwalczaniu korupcji rolę mediów trudno przecenić. Opinię tę wystarczająco mocno potwierdzają chociażby ostatnie dokonania mediów w walce z korupcyjnymi aferami w naszym kraju. Ujawniane skandale muszą być jednak wiarygodne i w sposób przekonujący przekazane opinii publicznej. W polskim prawie obowiązuje konstytucyjna zasada domniemania

niewinności osoby pomówionej o przestępstwo, dopóki jej wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Często jednak zasada ta bywa w praktyce lekceważona, o czym świadczy dość częste nagłaśnianie przez media zarzutów o korupcję w chwili, gdy przeciwko osobie podejrzaną wpłynęło dopiero doniesienie o popełnieniu przestępstwa.

Ważnych narzędzi do walki z korupcją mogą dostarczać różnego rodzaju organizacje pozarządowe. Należy więc promować i wspomagać rozwój tych organizacji. W Polsce w ostatnich latach powstało ich dość dużo. Od kilku lat istnieje Fundacja im. Stefana Batorego, która prowadzi Program Przeciw Korupcji. W fundacji firmy mogą uzyskać porady prawne, zapewnić sobie postępowanie interwencyjne, udział na zasadzie obserwatora w rozprawach sądowych itd. Przeciwdziałaniu korupcji zajmuje się stowarzyszenie Manus Puris (Czyste Ręce). Jak dotąd do stowarzyszenia, które wymaga, aby wchodzące do niego firmy zobowiązały się do niedawania łapówek i poinformowania o tym swoich kontrahentów, zgłosiło się zaledwie 28 firm.

W naszym kraju działalność rozpoczyna oddział Międzynarodowego Forum Liderów Biznesu (International Business Leaders Forum), organizacji, której celem jest promowanie i wspieranie biznesu odpowiedzialnego społecznie. Organizacja ta zamierza także przeciwdziałać korupcji. Działania przeciw korupcji prowadzi Business Centre Club. Członkowie BCC mogą liczyć na pomoc Biura Interwencyjnego w tym zakresie.

Ważny udział w zwalczaniu korupcji mogą mieć duże firmy doradcze. W Polsce w ostatnich latach wyraźnie wzrosła ich aktywność na tym polu. Firmy te prowadzą specjalne projekty, których celem jest wykrywanie nieprawidłowości w systemie kontroli wewnętrznej, a zwłaszcza przypadków korupcji i osób w nią zamieszanych. Na przykład w firmie Deloitte & Touche działa zespół do spraw wykrywania korupcji i nadużyć gospodarczych. W ramach Banku Światowego istnieje Antykorupcyjna Grupa Robocza, która organizuje seminaria na temat niebezpieczeństw, jakie niesie korupcja, współpracuje z firmami w zapobieganiu i zwalczaniu praktyk korupcyjnych, publikuje raporty itp.

W zwalczaniu korupcji i przestępstw gospodarczych ważną rolę może odegrać Fundacja „Przejrzyste Przedsiębiorstwo”, która inicjuje ostatnio ruch na rzecz tworzenia przejrzystości biznesu, a więc oparcia działalności firm na jawnych, czytelnym i powszechnie znanych procedurach, regulujących wszystkie obszary ich funkcjonowania.

Szczególną rolę w zmaganiach z korupcją musi spełniać system represji prawnej. Do niedawna system ten na tym polu nie był zbyt skuteczny. Dopiero 13 czerwca 2003 r. sejm uchwalił nowelizację prawa karnego, która zmieniła podejście do korupcji i zastrzyła kary za korupcję. Przełamana została solidarność osoby dającej łapówkę i osoby biorącej. Obecnie gwarantuje się bezkarność każdemu, kto da łapówkę, a potem ujawni ten fakt organom ścigania. Sąd może skonfiskować majątek osoby skazanej za korupcję, zgromadzony od dnia popełnienia przestępstwa do wydania wyroku skazującego, jeżeli w wyniku przestępstwa osiągnięto korzyść znacznej wartości. Sprawca ocali majątek, jeśli udowodni jego pochodzenie.

Zaostrzona została kara za płatną protekcję – z trzech do ośmiu lat. Karalna jest korupcja w firmach prywatnych i sporcie. Za korupcję można karać również adwokatów, radców prawnych, notariuszy, dziennikarzy. Dokładniej zdefiniowano osobę pełniącą funkcję publiczną. Nakazano osobom pełniącym funkcje publiczne ujawniać dane dotyczące posiadanego majątku, co pozwoli na efektywne kontrolowanie tych osób przez media i obywateli. Uchwalono nowe przepisy o finansowaniu partii politycznych, które w znacznej mierze porządkują sprawy dotyczące sponsorowania organizacji politycznych i polityków.

„Organizacje muszą działać pod prężeniem odpowiedzialności – normy przyzwoitości i standardy rewizji są nadal na etapie poszukiwania bazy odniesienia. Próżni powstałej w administracji publicznej i dziedzinie usług publicznych w wyniku dezaktualizacji starych zasad i systemów kontroli nie wypełniły dotąd nowe mechanizmy rozliczania z odpowiedzialności, a raz utrwalone nawyki pracy niełatwo ulegają zmianie. Ponadto brak bądź dobrego zrozumienia, bądź poszanowania dla nowych zasad demokracji – w tym także istoty konfliktów interesów”¹⁷⁾.

Jerzy Matejuk

Wyższa Szkoła Zarządzania
/the Polish Open University

PRZYPISY

- 1) J. TOMCZYK-TOŁKACZ, *Etyka biznesu. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1994.
- 2) K. JASIECKI, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, IFiS PAN.
- 3) Opinie J. Kurczewskiego za: K. JASIECKI, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*.
- 4) *Polacy o korupcji, lobbingu i „kupowaniu” ustaw*, komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2003/K_037_03.PDF, Warszawa 2003.
- 5) A. KUBIAK, *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji*, raport z badań (w ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego), www.batory.org.pl/korupcja, Warszawa 2003, s. 46.
- 6) A. WISZNIEWSKI, *O korupcji mówię*, „Europejski Przegląd Gospodarczy”, nr 1/2001.
- 7) T. WIŚCICKI, *Czyja jest Polska?*, „Więź”, luty 2002.
- 8) *Polacy o korupcji...*, op.cit.
- 9) D. WESOŁOWSKA, *Korupcja wysoko punktowana*, „Europejski Przegląd Gospodarczy”, nr 1/2001.
- 10) A. STANKIEWICZ, *Przekupstwo jako reguła*, „Rzeczpospolita”, 29 lipca 2003 r.
- 11) S. ROSE-ACKERMAN, *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!, s. 409–410.
- 12) A. KUBIAK, *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji*, raport z badań (w ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego), www.batory.org.pl/korupcja, Warszawa 2003, s. 44–45.
- 13) D. WIELOWIEJSKA, *Najpierw naprawmy trzecią*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 czerwca 2003.
- 14) R. BORKOWSKI, *Światowa ośmiornica*, „Integracja Europejska”, nr 1/2003, s. 91.
- 15) J. KURSKI, *Rak schodzi w dół*, wywiad z G. Kopińską, dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 lutego 2002.
- 16) *Zduśmy korupcję*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22 czerwca 2003.
- 17) *Anatomia korupcji*, „Europejski Przegląd Gospodarczy”, nr 1/2001.