

SOCIAL PERCEPTION OF CORRUPTION. NORM OR SECURITY THREAT?

SPOŁECZNA PERCEPCJA KORUPCJI. NORMA CZY ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA?

dr Andrzej Wawrzusiszyn

adiunkt Katedry Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
andrzej.wawrzusiszyn@uwm.edu.pl

ABSTRACTS

Corruption as a phenomenon occurs in almost all countries and on all threat, corruption, negatively affects all levels of public life.

The level of corruption is virtually impossible to assess. Knowledge of corruption comes mainly from studies of social perception. Therefore, it is subjected to error, which results from a subjective overview of the phenomenon. Officially presented statistics give only an outline of threats.

The author describes corruption in Poland in the light of research and analysis, indicates the areas of public life particularly threatened with corruption as well as presents proposals to limit the practice.

Korupcja jako zjawisko występuje niemal we wszystkich krajach i na wszystkich kontynentach, dotykając sfer życia politycznego, biznesowego, ale przede wszystkim społecznego. Korupcja jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego państwa, jego gospodarki oraz narusza wolność rynkową. Jak żadne inne zagrożenie, zjawisko korupcji negatywnie oddziałuje na wszystkie płaszczyzny życia publicznego.

Skala korupcji jest praktycznie niemożliwa do oszacowania. Wiedza o korupcji pochodzi przede wszystkim z badań nad percepcją społeczną. Obarczona jest więc błędem, który wynika z subiektywnego oglądu zjawiska. Oficjalnie przedstawiane statystyki dają jedynie zarys zagrożeń.

Autor przedstawia korupcję w Polsce w świetle badań i analiz, wskazuje obszary życia publicznego szczególnie zagrożone korupcją oraz przedstawia propozycje ograniczenia procederu.

KEYWORDS:

corruption, scale of corruption, threat, bribery, nepotism
korupcja, skala korupcji, zagrożenie, łapówka, nepotyzm

WPROWADZENIE

Korupcja jako zjawisko występuje niemal we wszystkich krajach i na wszystkich kontynentach, dotykając sfer życia politycznego, biznesowego, ale przede wszystkim społecznego. W państwach, które przechodzą skomplikowany i bolesny proces transformacji ustrojowej ma na dwie podstawowe przyczyny. Pierwsza związana jest z wprowadzeniem radykalnych zmian w systemie politycznym i ekonomicznym. Niejasności prawne i proceduralne, brak doświadczenia, a co za tym idzie, umiejętności przewidywania oraz dostatecznych zabezpieczeń przed gwałtownym i niezwykle skutecznym naciskiem różnych grup interesu powodują rozwój korupcji oraz nieetycznych zachowań zarówno polityków, jak i pracowników administracji publicznej różnych szczebli. Drugą przyczyną to fakt, że czas trwania transformacji ustrojowej wydaje się być zbyt krótki, aby wytworzyć i skutecznie wdrożyć mechanizmy proceduralne, instytucjonalne oraz kulturowe służące ograniczaniu zachowań korupcyjnych. Często podkreśla się również wpływ wcześniejszych postaw i doświadczeń państw, które weszły w okres transformacji (Biuro Banku Światowego w Polsce, 1999; Fundacja im. Stefana Batorego, 2002).

Korupcja jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego państwa, jego gospodarki oraz narusza wolność rynkową. Jak żadne inne zagrożenie, zjawisko korupcji negatywnie oddziałuje na wszystkie płaszczyzny życia publicznego.

TEORETYCZNE ASPEKTY KORUPCJI

W języku polskim słowo *korupcja* pierwotnie oznaczało psucie się, gnicie, rozkład moralny. Z biegiem czasu włączono w jego zakres łapownictwo jako jeden z przejawów i przyczynę takiego stanu (Górniok, 2000).

Etymologiczne znaczenie wyrażenia *korupcja*, *korumpować*, *skorumpowany* połączone z analizą ich rzeczywistych przejawów „pozwala przyjąć, że są one tylko blisko, a nie równoznaczne z terminami sprzedajność, przekupstwo” (Górniok, 2000), odnosząc się do wyodrębnionych zachowań jednostkowych.

Słowo *korupcja* (*corruption*) jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego i wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk, którego nie można zdefiniować uniwersalnie.

Nie istnieją wspólne dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym obszarem zasady analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji. Rozumienie tego słowa

zależy zarówno od perspektywy badawczej, jak i od instytucji czy państw je stosujących. Inaczej jest rozumiane z punktu widzenia psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa, inaczej będzie wyglądać w ujęciu karnoprawnym, a jeszcze inaczej administracyjnym czy gospodarczym (Gałęski, 2000).

Korupcja jako pewien syndrom społecznych zachowań stanowi stały, lecz ułomny element towarzyszący życiu społecznemu i procesom gospodarczym. Cechą zmienną korupcji są jej przejawy, czy to w aspekcie społeczno-politycznym, czy też ekonomicznym. Dotyczą one form, stopnia natężenia i zakresu rozpowszechniania się korupcji. Można zatem powiedzieć, że tak jak zmienia się koniunktura gospodarcza, jak wzrasta i maleje przyrost naturalny i jak zmieniają się odsetki samobójstw, podobne wahania amplitudy obserwuje się w wypadku korupcji (Kojder, 2001). Pojawiające się praktyki korupcyjne traktuje się jako negatywne zjawiska sprzyjające rozpadowi ogólnie przyjętych norm i wartości. Powstanie czy też nasilenie się anomii społecznej oraz wyczerpanie się rezerw społecznego zaufania to z punktu widzenia socjologicznego i etycznego najbardziej charakterystyczne następstwa nasilających się też zachowań korupcyjnych.

Bank Światowy definiuje korupcję jako wykorzystanie zajmowanego urzędu lub stanowiska do uzyskania niezależnych korzyści. Ekspertki Banku (Hellman, Geraint, Kaufmann, Schankerman, 2000) wyróżniają dwa podstawowe rodzaje korupcji. Pierwszy zwany zawłaszczeniem państwa dotyczy działania osób, przedsiębiorców lub grup interesów (zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego) mających na celu wpływ na korzystny dla siebie kształt uchwalanych ustaw, rozporządzeń, programów strategicznych oraz innych elementów polityki rządu, poprzez zapewnienie wysokim funkcjonariuszom publicznym (parlamentarzystom, politykom, członkom rządów) nielegalnych i niejawnych korzyści majątkowych. Drugi rodzaj korupcji to korupcja administracyjna, czyli zamierzone przez osobę publiczną ominięcie czy też zniekształcenie stosowania istniejących przepisów, praw i regulacji w celu dostarczania innym korzyści w zamian za zapewnienie osobie publicznej niejawnych i nielegalnych korzyści prywatnych.

Transparency International przyjmuje definicję za Bankiem Światowym, lecz w swoich analizach i pomiarach stopnia korupcji skupia się na korupcji administracyjnej, badając zwłaszcza zachowania osób publicznych, które jako politycy i urzędnicy kontrolują dziedziny aktywności publicznej bądź decyzji administracyjnych. Ich eksperci wyróżniają dwie kategorie korupcji administracyjnej. Pierwsza występuje wtedy, gdy usługa lub kontrakt dostarczany jest zgodnie z prawem, druga – gdy usługa lub kontrakt wykonywane są z pogwałceniem prawa (Pope, 2000).

Na polskim gruncie pojęcie *korupcji* wyjaśnia między innymi Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621 z późn. zm.). W tym akcie prawnym korupcja jest definiowana jako czyn:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
4. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Bez wątplenia korupcja ma charakter patologii, ponieważ deprawuje władzę, funkcjonariuszy publicznych, urzędy i instytucje społeczne, a także sektor prywatny. Swoim wpływem zniekształca organizację społeczeństwa, zakłóca mechanizmy gospodarki i funkcjonowanie pozostałych sektorów państwa (Karolczak-Biernacka, 2008), jest poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego państwa.

KORUPCJA W POLSCE W ŚWIETLE BADAŃ I ANALIZ

Skala korupcji jest praktycznie niemożliwa do oszacowania. Wiedza o korupcji pochodzi przede wszystkim z badań nad percepcją społeczną. Obarczona jest więc błędem, który wynika z subiektywnego oglądu zjawiska (Karolczak-Biernacka, 2008). Zawodzą zarówno stosowane metody badawcze o charakterze jakościowym,

jak i ilościowym. Oficjalnie przedstawiane statystyki dają jedynie zarys zagrożeń.

Czołowym wyznacznikiem korupcji jest przygotowany przez Transparency International Indeks Percepcji Korupcji (*Corruption Perceptions Index – CPI*). Ukazuje on percepcję korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym ekspertów zamieszkałych w ocenianym kraju. Każdy kraj oceniany jest w skali od 100 (największa przejrzystość) do 0 (największa korupcja). Ranking układany jest według liczby uzyskanych punktów, od największej do najmniejszej. Najwyższa lokata w rankingu oznacza najmniejszą korupcję. CPI w 2012 roku objął 176 państw, wśród nich Polskę (41 lokata – *ex aequo* z Dominikaną). Polska ze wskaźnikiem CPI równym 58 punktów zajęła wyższe miejsce w rankingu (oznaczające niższy poziom korupcji) niż większość nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, a także wyższe niż dwa stare kraje członkowskie Unii Europejskiej, tj. Włochy (72 lokata) i Grecja (94 lokata). Wszystkie państwa graniczące z Polską, z wyjątkiem Niemiec, zajęły niższe niż Polska lokaty (oznaczające wyższy poziom korupcji: Niemcy 13, Czechy 54, Słowacja 62, Ukraina 144, Białoruś 123, Litwa 48, Rosja 133 (Serwis Edukacji Antykorupcyjnej, 2013).

W ocenie zjawiska istotnego znaczenia nabierają opinie i poglądy obywateli o korupcji. W dniach 6-9 września 2012 roku ośrodek badawczy TNS Polska przeprowadził badanie, którego celem było rozpoznanie skali zjawiska przyjmowania oraz wręczenia łapówek w Polsce. Na pytanie, czy w minionym roku doszło do przyjęcia lub wręczenia łapówki w najbliższym otoczeniu ankietowanych (rodzina i znajomi), pozytywnej odpowiedzi udzieliło 6% osób. Odmienną opinię wyraziło przeszło trzy czwarte respondentów (77%). Pozostali stwierdzili, że nie mają wiedzy na ten temat. Powyższe wyniki prezentuje wykres 1.

Do wręczenia lub przyjęcia łapówki w minionym roku przyznało się jedynie 3% ankietowanych. Natomiast zdecydowana większość (94%) stwierdziła, że nie posunęła się do korupcji; 1% respondentów odmówił odpowiedzi na to pytanie. Wskazania ankietowanych obrazuje wykres 2.

Zdaniem autorów badania niski odsetek osób, które przyznają się lub mają wiedzę na temat przypadków korupcji może wiązać się z faktem, że jest to drażliwy temat. Ponadto drobne upominki mogą nie być postrzegane w charakterze łapówki.

Badanie przeprowadzono techniką wywiadu bezpośredniego na reprezentatywnej, losowo wybranej próbie 1000 Polaków powyżej 15 roku życia.

W lipcu 2013 roku Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) opublikowało komunikat *Opinie o korupcji w Polsce* z badania przeprowadzonego w czerwcu 2013 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski liczącej 1010 osób.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonego sondażu korupcja aktualnie jest dużym problemem społecznym w opinii 83% respondentów, w tym dla 40% – bardzo dużym. Jest to wynik niższy o 4 punkty od uzyskanego podczas poprzedniego badania przeprowadzonego w kwietniu 2010 roku, kiedy korupcja była uważana za duży problem społeczny przez 87% respondentów. Jak podkreślają jednak autorzy badania, nie zmienia to faktu, że korupcja nadal stanowi duży problem społeczny dla ogromnej większości społeczeństwa. Wskazania ankietowanych obrazuje wykres 3.

Zdaniem respondentów korupcja najczęściej występuje wśród polityków – tak uważa 62% badanych oraz w służbie zdrowia – takie zdanie prezentuje 53% pytanych Polaków. W następnej kolejności wśród obszarów najbardziej narażonych na korupcję znalazły się w opinii respondentów wymiar sprawiedliwości i prokuratura (31%), sektor urzędników szczebla lokalnego (27%), policja (21%), urzędy centralne i ministerstwa (18%), firmy państwowe (13%) oraz firmy prywatne (9%). Zdaniem ankietowanych obszarami najmniej podatnymi na korupcję są szkolnictwo i nauka (3%), bankowość (2%) oraz wojsko (1%). Powyższe wyniki prezentuje wykres 4.

Ankietowanych pytano także o najbardziej rozpowszechnione wśród polityków i wysokich urzędników państwowych formy zachowań korupcyjnych. W odczuciu społecznym najpowszechniejsze są zjawiska nepotyzmu (90%) i kumoterstwa (80%), następnie respondenci wymieniali uleganie nieuczciwemu lobbingsowi (77%), przekupstwo (76%) oraz wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii (76%). Wyniki prezentuje wykres 5.

W ciągu ostatniego roku wzrosła liczba osób uważających za częste działania polegające na obsadzaniu członków rodziny i znajomych na ważnych stanowiskach w środowisku polityków i wysokich urzędników publicznych. W sierpniu 2012 roku wynosiła ona 84%, zaś w czerwcu 2013 roku wyniosła 90%. Powyższe tendencje zawiera wykres 6.

Percepcja społeczna na temat powszechności załatwiania kontraktów i zamówień rządowych dla rodziny i znajomych prowadzących firmy prywatne pozostaje na zbliżonym poziomie. W sierpniu 2012 roku odsetek osób uważających to zjawisko za częste wynosił 79%, zaś w czerwcu 2013 roku wyniósł 80%. Wyniki prezentuje wykres 7.

Obecnie nieznacznie większa niż w latach 2009-2012 jest percepcja społeczna skali przekupstwa wśród polityków i wysokich urzędników państwowych. Aktualnie zjawisko to za częste uznało 76% respondentów. Jak jednak zaznaczają autorzy badania, skala ta jest mimo to mniejsza niż w pierwszej połowie ubiegłej dekady. Wskazania ankietowanych obrazuje wykres 8.

Według respondentów nieznacznie częściej politycy ulegają także nielegalnemu lobbingsowi. W sierpniu 2012 roku odsetek osób uważających to zjawisko za częste wynosił 73%, zaś w czerwcu 2013 roku wyniósł 77%. Wyniki prezentuje wykres 9.

Zmianie uległa także percepcja społeczna na temat powszechności wykorzystywania pieniędzy publicznych na cele partyjne. W sierpniu 2012 roku odsetek osób uważających to zjawisko za częste wynosił 71%, zaś w czerwcu 2013 roku 76%. Powyższą tendencję obrazuje wykres 10.

OBSZARY ŻYCIA PUBLICZNEGO ZAGROŻONEGO KORUPCJĄ

Zagrożeń korupcyjnych można się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność, oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne. Z drugiej strony kryzys ekonomiczny i związane z nim spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej, w tym zjawisk korupcyjnych.

Analizy stwierdzonych przestępstw korupcyjnych w poprzednich latach wskazują, iż zbiór obszarów, w których dochodzi do nadużyć, ewoluuje w wyniku zmian systemowych czy też gospodarczych. Odnosi się to do:

- kłopotów w finansach publicznych, które powodują zaostrzenie rywalizacji i wzrost determinacji wśród przedsiębiorców w pozyskiwaniu nowych zamówień;
- pogarszającej się sytuacji ekonomicznej zarówno w kraju, jak też w obszarze gospodarczym Unii Europejskiej; brak środków finansowych i ograniczenia budżetu instytucji oraz jednostek organizacyjnych finansowanych ze środków publicznych stwarzają potencjalne zagrożenie wystąpienia zjawiska korupcji w zakresie pozyskiwania i udzielania zamówień publicznych;
- ograniczenia inwestycji finansowanych z budżetu państwa oraz budżetu samorządów terytorialnych, co może stanowić pokusę dla osób przygotowujących dokumentację przetargową lub rozstrzygających o jego przebiegu. Skutkowac to może stosowaniem wielu pozaprawnych metod w walce o uzyskanie tego rodzaju zleceń (Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2013).

Centralne Biuro Antykorupcyjne na przestrzeni lat 2010-2011 wskazywało, że obszarami życia publicznego w Polsce najbardziej zagrożonymi korupcją są (CBA, 2010, 2011): administracja państwowa i samorządowa, służba zdrowia i farmacja, oświata i szkolnictwo wyższe, administracja celna i administracja skarbowa, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, sektor gospodarczy, sektor profesjonalnych zawodów sportowych.

W najnowszych prognozach (CBA, 2013) na kolejne lata Centralne Biuro Antykorupcyjne wskazuje takie sfery jak:

- infrastruktura – inwestycje o charakterze strategicznym dla państwa, takie jak autostrady lub szlaki kolejowe;
- informatyzacja administracji publicznej – wybór określonego sprzętu informatycznego lub oprogramowania, przeprowadzanie postępowań przetargowych na niewielką część całego zlecenia, zmowy cenowe, nieoficjalne konsorcja, działalność firm doradczych, budowa elektronicznej administracji oraz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- wykorzystywanie środków unijnych – zagrożenie korupcją może wystąpić na wszystkich etapach wdrażania projektów – od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji, na kontroli wykonania kończąc (realizacja inwestycji samorządowych o znacznej wartości, finansowanych ze źródeł własnych i dofinansowanych z funduszy unijnych, nierzetelni urzędnicy, jak i nieuczciwi beneficjenci, zaniżanie wartości przedmiotu. zamówienia lub dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia);
- stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych;
- sektor obronny – ograniczona (ze względu na wymogi związane z obronnością państwa oraz ochroną informacji niejawnych) transparentność postępowań, znaczna wartości zamówień oraz wysoce specjalistyczny charakter zamówień;
- ochrona zdrowia – dystrybucja środków publicznych przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia na kontraktację usług medycznych, refundacja leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych, realizacja zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecenie wykonywania usług medycznych podmiotom zewnętrznym, proces rejestracji leków, sponsorowanie lekarzy oraz organizacji zawodowych środowisk medycznych przez firmy farmaceutyczne;
- energetyka – zagrożenia dla interesu ekonomicznego wiązać się mogą przede wszystkim z organizacją i przebiegiem postępowań przetargowych mających wyłonić wykonawców największych inwestycji energetycznych prowadzonych przez Grupę Kapitałową PGE SA w ramach realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej;
- ochrona środowiska – znowelizowany kształt ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach może być efektem oddziaływania wielu grup interesu, np. prywatnych przedsiębiorstw odbierających odpady od mieszkańców, postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji

gazów cieplarnianych, sprzedaż drewna prowadzona przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” w związku z pracami nad nową ustawą o lasach;

- korupcja urzędnicza – nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez urzędników odpowiedzialnych za kontrolę realizacji inwestycji, kontrola projektów, z którą związane jest ryzyko wydawania wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego decyzji, uzyskiwanie pozwoleń i decyzji administracyjnych dla inwestycji na etapie przygotowywania i realizacji projektów publicznych.

Z kolei według Policji (Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.) obszary zagrożone korupcją zasadniczo od kilku lat pozostają niezmiennie, a różnica w stosunku do lat ubiegłych sprowadza się do stopnia nasilenia zjawiska (których intensywność jest pochodną wielu innych czynników). W ocenie Komendy Głównej Policji (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 2013) do najliczniejszych przestępstw o charakterze korupcyjnym dochodzi w następujących dziedzinach:

- służby mundurowe oraz organy kontrolno-egzekucyjne,
- administracja państwowa i samorządowa,
- korupcja przy organizacji i przeprowadzaniu zamówień publicznych,
- dystrybucja środków unijnych,
- uzyskiwanie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych (WORD) oraz w związku z przeprowadzaniem badań technicznych przez stacje kontroli pojazdów,
- świadczenia medyczne, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, w szczególności w lecznictwie państwowym, w obszarze emerytur i rent,
- wybory,
- profesjonalne zawody sportowe,
- działalność gospodarcza, zwłaszcza w działalności podmiotów działających w branży medycznej, farmaceutycznej oraz handlu artykułami spożywczo-przemysłowymi.

W ocenie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. z 2010 r. nr 29, poz. 154, z późn. zm.) największe straty generują następujące zagrożenia korupcyjne występujące w skali ogólnokrajowej (MSW, 2013):

- korupcja celników,
- korupcja urzędników odpowiedzialnych za dystrybucję środków unijnych,
- korupcja urzędników państwowych odpowiedzialnych za organizowanie przetargów finansowanych ze środków publicznych.

Korupcja celników sprzyja przemytowi towarów akcyzowych, wyłudzeniu

podatku VAT przy wykorzystaniu procedury „Tax Free” oraz usuwaniu towarów spod dozoru celnego. Z kolei korupcja urzędników odpowiedzialnych za dystrybucję środków unijnych prowadzi do wydatkowania funduszy na inne cele niż te wskazane w dokumentacji aplikacyjnej. Korupcja urzędników państwowych odpowiedzialnych za organizowanie przetargów finansowanych ze środków publicznych implikuje konstruowaniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w sposób preferujący konkretnego wykonawcę, co daje pretekst do odrzucenia konkurencyjnych ofert i zapewnia wybór oferty z góry wybranej firmy, jak również nadużywania trybów o ograniczonej konkurencyjności, czyli trybów nieprzetargowych.

Wśród sektorów gospodarki i obszarów życia społecznego najbardziej zagrożone przestępczością korupcyjną, według Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, są:

- sektor górnictwa węgla kamiennego,
- budownictwo drogowe,
- informatyzacja sektora publicznego,
- sektor energii odnawialnej,
- ochrona zdrowia.

PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W PRAKTYCE

Zapobieganie temu coraz częściej nieakceptowanemu zjawisku jest niezwykle trudne. Skuteczna walka z owym zagrożeniem wymaga istnienia spójnego systemu sprawnych i rzetelnych instytucji publicznych, transparentnych przepisów prawnych, a przede wszystkim rozwiniętej „świadomości antykorupcyjnej” obywateli, kształtowanej poprzez wychowanie, etykę zawodową, kulturę prawną itp.

Przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji w kraju zajmuje się wiele podmiotów (MSW, 2013). Dominującą rolę w zwalczaniu korupcji odgrywają instytucje państwowe, w tym organy ścigania, natomiast przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym to domena instytucji pozarządowych. W ostatnich latach Rząd podjął próbę zrównoważenia roli państwa w relacjach prewencja-zwalczanie. Dostrzeżono, że lepsze efekty osiąga się nie polityką represji i zwalczania de facto skutków korupcji, ale poprzez niedopuszczanie do powstawania tego zjawiska.

Zapobieganie korupcji prowadzone jest przez liczne instytucje, organy i służby. Wśród organów ścigania najistotniejszą rolę odgrywają: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozostałymi służbami działającymi na polu przeciwdziałania korupcji są: Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

Istotne miejsce w systemie zajmują ponadto organy kontroli. Kontroli Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.) podlega działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i komunalnych jednostek organizacyjnych. NIK kontroluje też inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Z kolei kontrola skarbowa (Dz. U. z 2011 r. nr 41, poz. 214, z późn. zm.) zajmuje się zapobieganiem i ujawnianiem przestępstw korupcyjnych, o których mowa w art. 228-231 k.k., popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Inne urzędy administracji publicznej przeciwdziałają korupcji poprzez zapewnienie funkcjonowania w nich komórek wewnętrznej kontroli (kontrola instytucjonalna) oraz audytu wewnętrznego. Od 2010 roku obowiązuje również nowa ustawa o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), która wprowadziła w jednostkach sektora finansów publicznych kontrolę zarządczą – mechanizm zapewniający realizację celów i zadań tych jednostek w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Merytoryczne działania profilaktyczne w obszarze przeciwdziałania korupcji prowadzą organizacje pozarządowe. Stanowią one „trzeci sektor” przeciwdziałania korupcji. W tym zakresie główna ich aktywność, zarówno organizacji działających na terenie całego kraju, jak i lokalnych, przejawia się w realizacji programów bądź okazjonalnych przedsięwzięć, mających na celu kontrolę społeczną administracji publicznej, tj.: zasadności, celowości, skuteczności i uczciwości pracy urzędników, poziomu usług, skali i celów wydatków publicznych oraz przestrzegania praw obywatelskich.

Kolejnym, bardzo istotnym polem prac organizacji pozarządowych jest podnoszenie świadomości społecznej – prowadzone są kampanie społeczne, edukacyjne, skierowane przede wszystkim do młodzieży oraz środowisk opiniotwórczych. Istotnym celem tych działań jest przekonanie społeczeństwa o szkodliwości korupcji, a także wskazanie jej przejawów. Skutkiem wysiłku organizacji pozarządowych jest zdecydowana (choć wciąż niewystarczająca) zmiana nastawienia społeczeństwa do korupcji.

Trzecim polem aktywności jest praca ekspercka – w ramach działań instytutów badawczych oraz innych organizacji powstało wiele ekspertyz na temat zjawiska korupcji w Polsce oraz badań opinii publicznej, przeprowadzono także wiele konferencji oraz seminariów eksperckich. Ważną część aktywności organizacji pozarządowych stanowią również interwencje oraz poradnictwo prawne, których celem jest obrona

obywateli przed niesprawiedliwością oraz pomoc w pokonywaniu skomplikowanych meandrów prawnych.

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

PODSUMOWANIE

1. Korupcja jest jednym z najistotniejszych problemów społecznych stanowiących poważną przeszkodę w rozwoju zarówno społecznym, jak i gospodarczym kraju. Na wagę tego zagadnienia wskazują badania społeczne, z których wynika, że przez większość społeczeństwa korupcja jest postrzegana jako zagrożenie społeczne.
2. Mechanizmami szczególnie sprzyjającymi korupcji są: brak jednoznacznego sposobu postępowania, brak jawności postępowania, brak skutecznego systemu kontroli wewnętrznej.
3. Pomiędzy poziomem korupcji a wzrastającym poziomem ubóstwa i nierównością dochodów występuje dość silny związek.
4. Korupcja wpływa negatywnie na wzrost ekonomiczny państwa (redukowanie prywatnych inwestycji, nadmierne obciążenie sektora prywatnego, słabe zarządzanie zasobami bogactw naturalnych, blokowanie niezbędnych reform strukturalnych).
5. Poziom korupcji nierozzerwalnie związany jest z jakością rządzenia. Przez jakość rządzenia należy rozumieć jakość procedur i instytucji, przy których pomocy sprawowana jest władza.
6. Naprawa prawa i sposobów działania administracji publicznej, przeprowadzenie fundamentalnych reform ekonomicznych, których celem powinno być usunięcie warunków dających podstawę do istnienia korupcji, budowa i umacnianie narodowego systemu prawości jako koncepcyjnego i praktycznego narzędzia do budowy programów i projektów przeciwdziałających korupcji dają wysoką pewność ograniczenia obszaru korupcji w życiu publicznym.

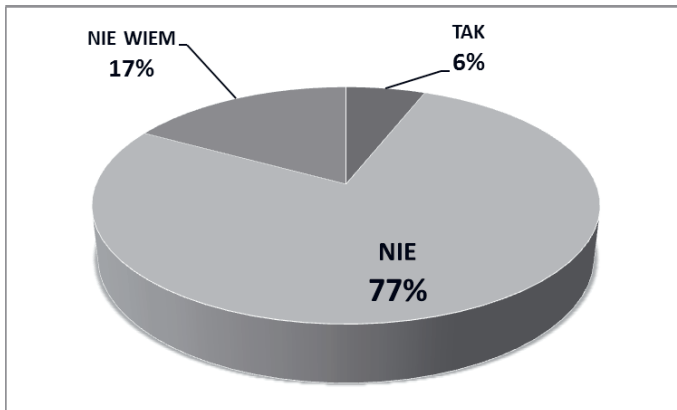
Edukacja antykorupcyjna może być skutecznym narzędziem w walce z korupcją, której celem powinno być rozpoznawanie podstawowych wartości etycznych i relacji zachodzących w instytucjach publicznych, zrozumienie roli kodeksów etycznych w funkcjonowaniu instytucji publicznych, analizowanie przyczyn i skutków dysfunkcji w instytucjach publicznych i ich wpływu na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Może się także przyczynić do pogłębienia wiedzy z zakresu pro-

blematyki korupcji, podniesienia samoświadomości zagrożenia korupcyjnego jego konsekwencji i odpowiedzialności, poznania technik przeciwdziałających zdarzeniom korupcyjnym w administracji i życiu codziennym, poznania zasad budowania wewnętrznych systemów antykorupcyjnych w organizacji oraz zdobycie praktycznych umiejętności reagowania na zdarzenia o znamionach korupcyjnych.

REFERENCES

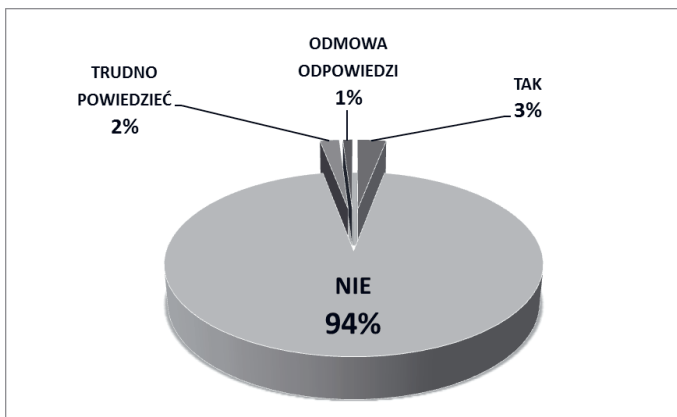
- Bank Światowy (1999). *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku. (Raport Banku Światowego)*, Warszawa: Wydawnictwo Banku Światowego.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (2010, 2011). *Mapa korupcji*. Warszawa: Wydawnictwo CBA.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (2013). *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo CBA.
- Fundacja im. Stefana Batorego (2002). *Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji im. Stefana Batorego.
- Gałęski, r. (2000). *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.
- Górniok, O. (2000). *Próba zdefiniowania pojęcia korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*. Warszawa: Wydawnictwo NIK.
- Hellman, J. Geraint, J. Kaufmann, D. Schankerman, M. (2000). *Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment*, World Bank, “Policy Research Paper”, nr 2312.
- Karolczak-Biernacka, B. (2008). *o problematyce korupcji i mechanizmach korupcyjno-gennych (Raport nr 1/2008)*. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie.
- Kojder, A. (2001). *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*. Warszawa.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. (2012). *Raport o stanie bezpieczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo MSW.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2013). *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018*. Warszawa: Wydawnictwo MSW.
- Pope, J. (2000). *Transparency International Source Book*. Pozyskano [8.09.2013] z <http://www.transparency.org>.
- Serwis Edukacji Antykorupcyjnej. Pozyskano [4.09.2013] z <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=41&id=7082>.

Wykres 1. Czy w kręgu Pana(i) znajomych/rodziny są osoby, które w ciągu ostatniego roku dawały lub wzięły łapówkę?



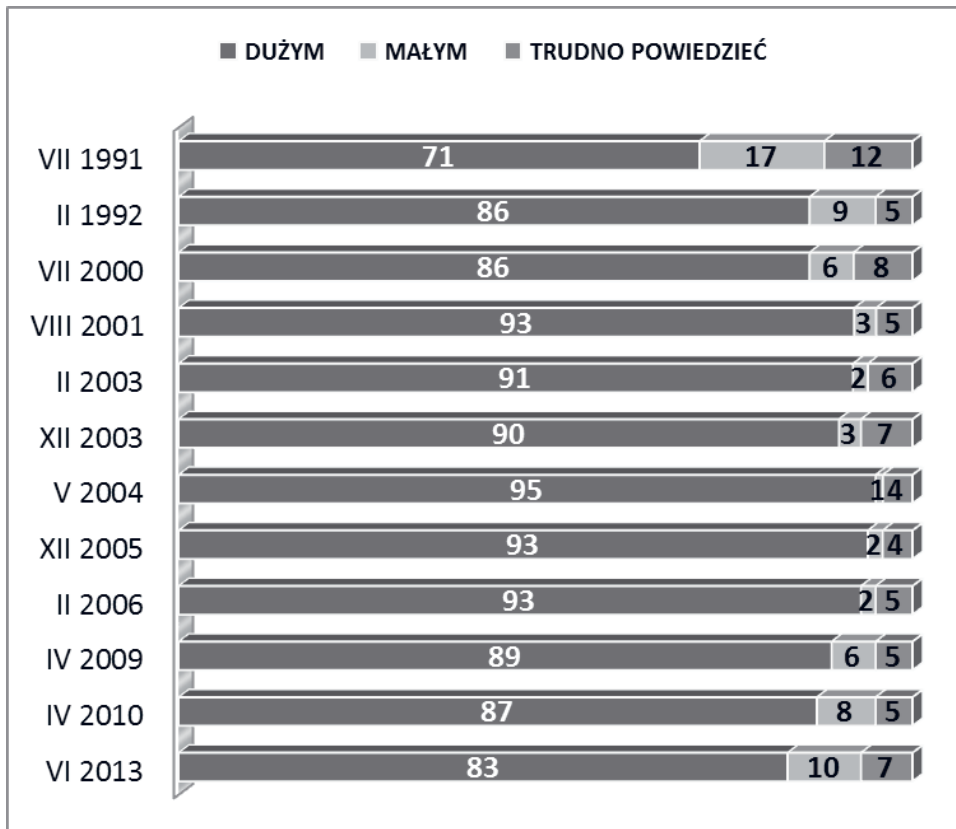
Źródło: TNS Polska, badanie przeprowadzone w dniach 6-9 września 2012, N=1000.

Wykres 2. Czy w ciągu ostatniego roku wręczył(a) lub przyjął(a) Pan(i) łapówkę?



Źródło: TNS Polska, badanie przeprowadzone w dniach 6-9 września 2012, N=1000.

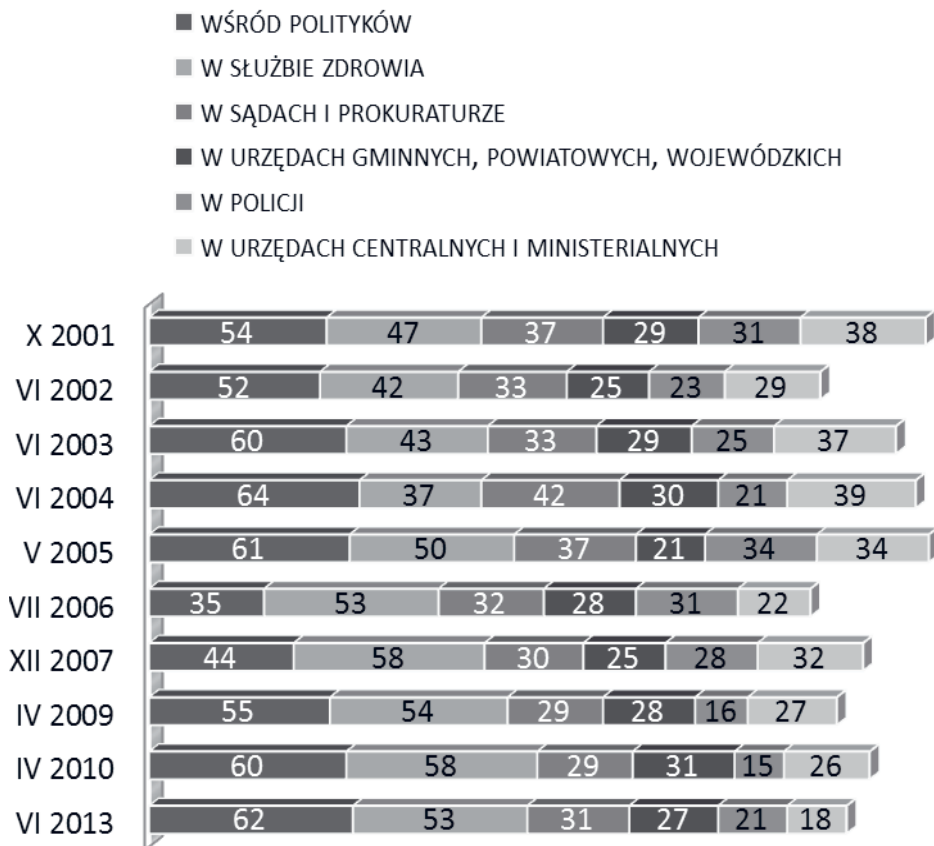
Wykres 3. Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

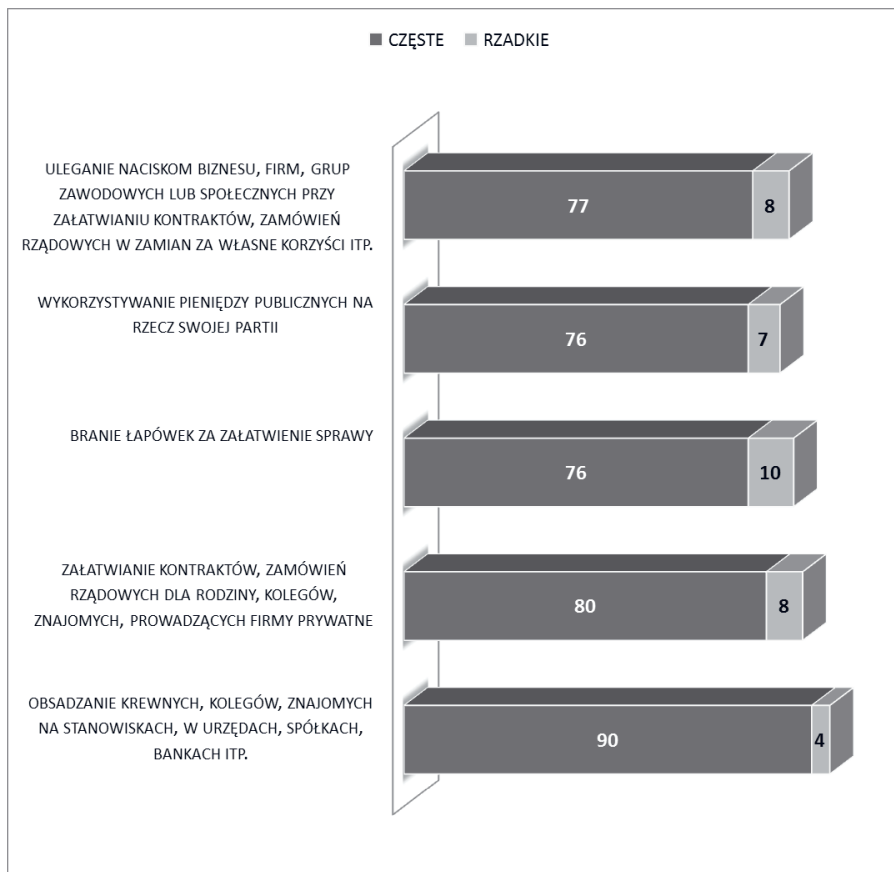
* „dużym” („bardzo dużym” i „raczej dużym”), „małym” („raczej małym” i „bardzo małym”).

Wykres 4. Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.
 *pominięto odpowiedzi „w firmach państwowych”, „w firmach prywatnych”, „w szkolnictwie i nauce”, „w bankach”, „w wojsku”, „gdzie indziej”, „trudno powiedzieć”.

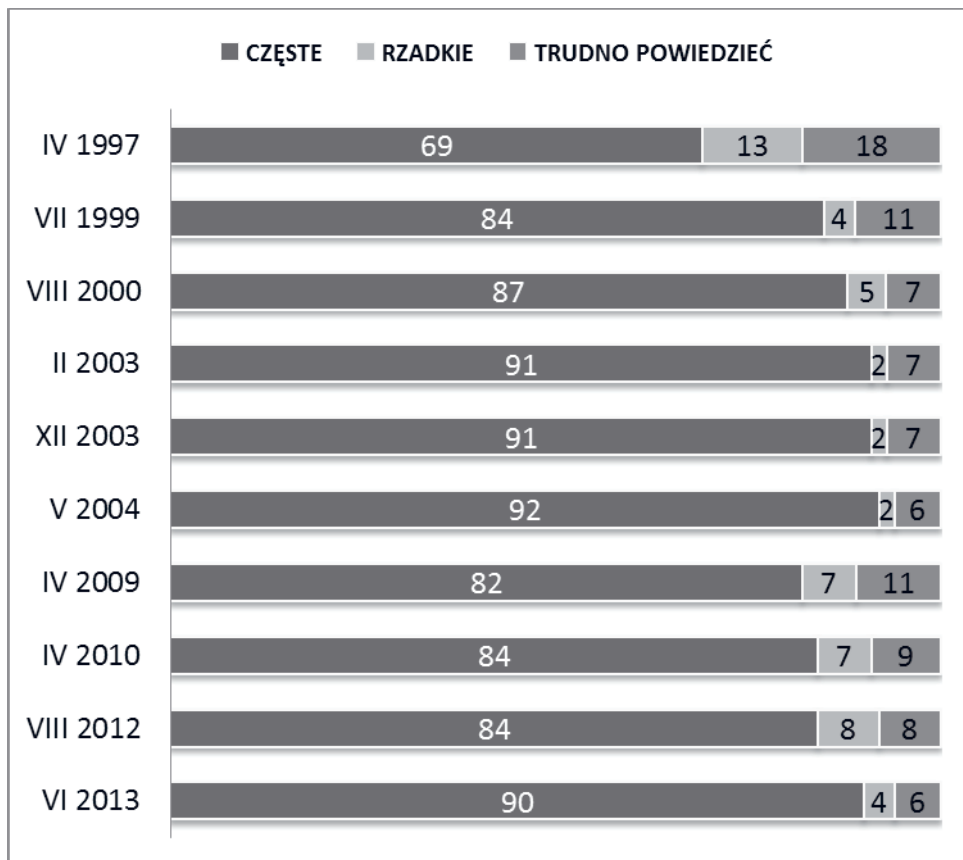
Wykres 5. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) częste czy rzadkie są takie zjawiska, jak:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („raczej rzadkie” i „bardzo rzadkie”); pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

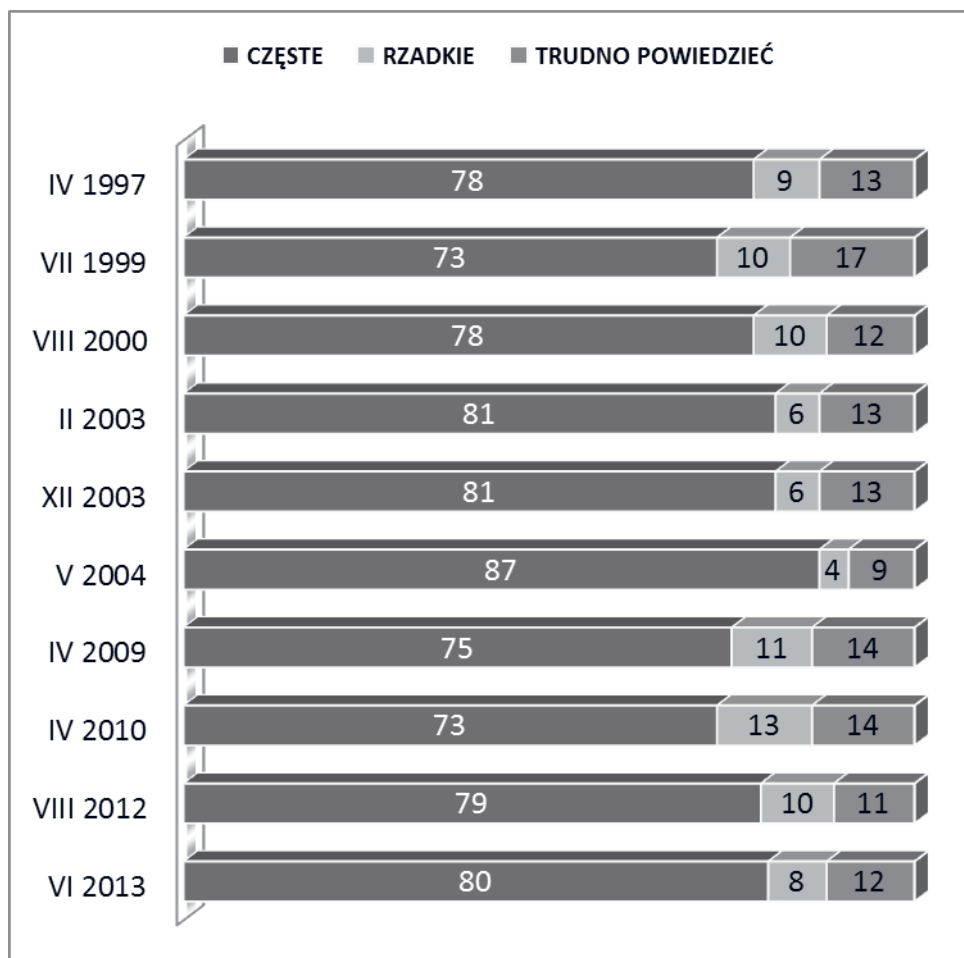
Wykres 6. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp. jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

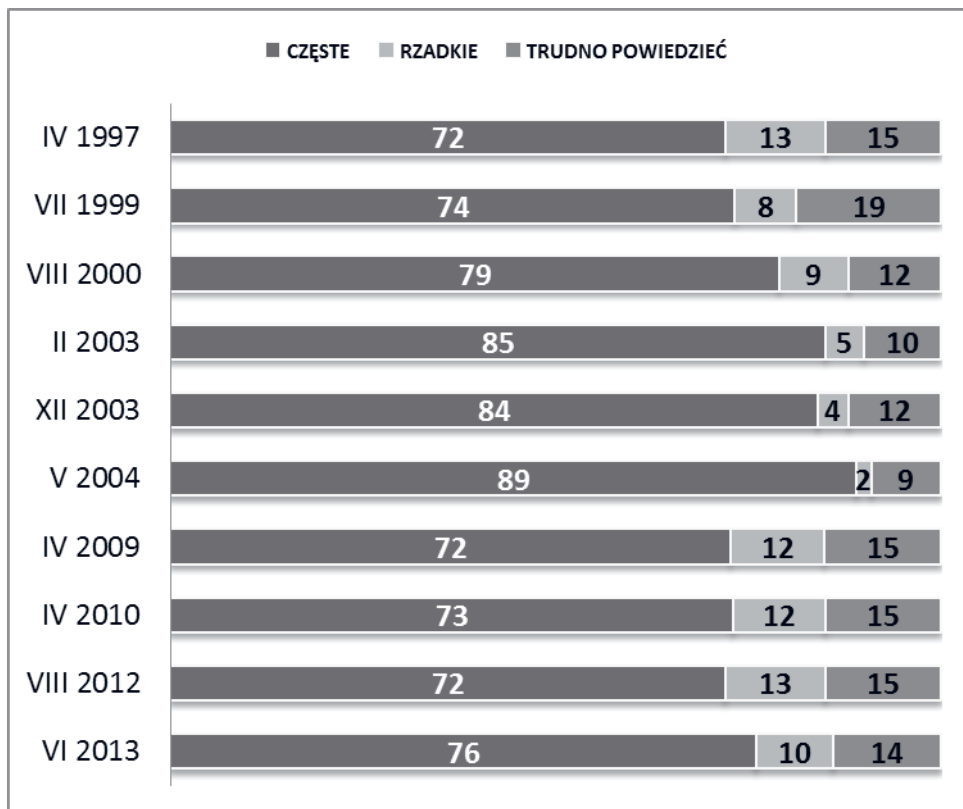
Wykres 7. Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

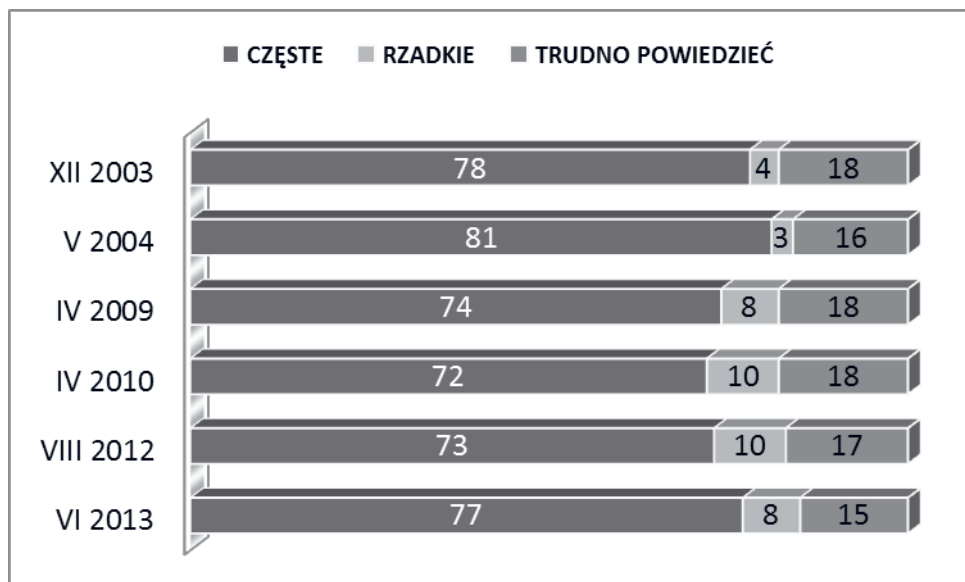
Wykres 8. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) branie łapówek za załatwienie sprawy jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

* „częste” („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).

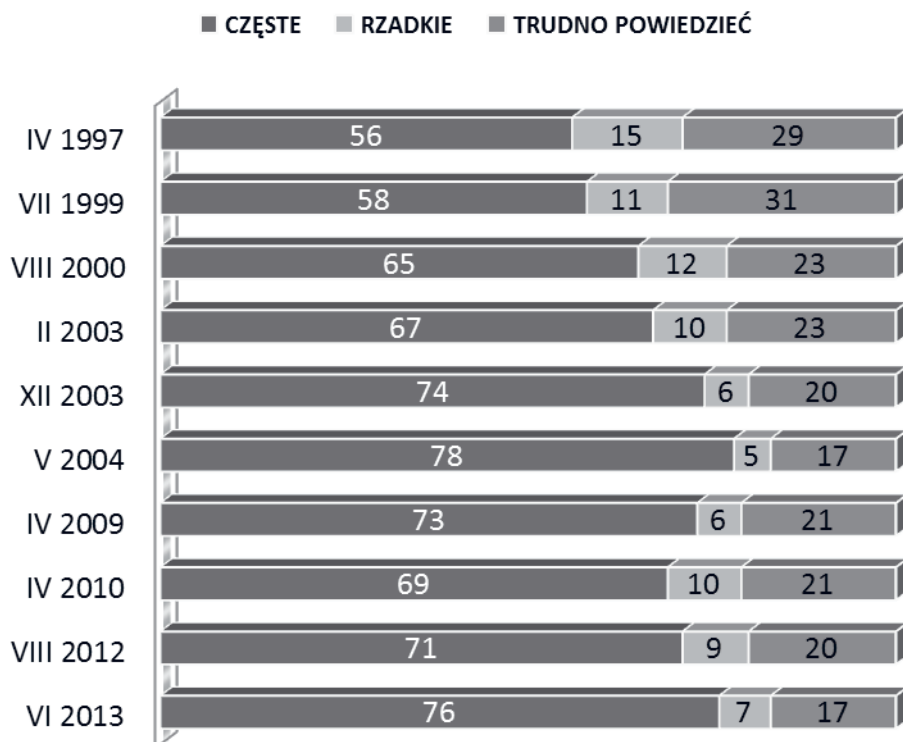
Wykres 9. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści itp. jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

*"częste" („bardzo częste” i” raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”)

Wykres 10. Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków (do 2000 roku pytano tylko o wysokich urzędników państwowych) wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii jest:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 6-12 czerwca 2013, N=1010.

*"częste" („bardzo częste” i „raczej częste”), rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”).